

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1918

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

COVELLI, BASILE GIUSEPPE, CUTTITTA, DELCROIX, DE FRANCESCO, MARZANO, BARBERI SALVATORE, LA SPADA, MATARAZZO IDA, DEGLI OCCHI, BARDANZELLU, DI BELLA, BONINO, LUCIFERO, CAVALIERE STEFANO, CAROLEO, COTTONE, CANTALUPO, BARATTOLO, FERRARI PIERINO LUIGI, D'AMORE, BIANCHI CHIECO MARIA

Annunziata il 2 dicembre 1955

Riforma fondiaria, integralità della bonifica e formazione delle proprietà contadine

INDICE

I. — ESAME RIASSUNTIVO DELLE VINGENTI LEGGI DI RIFORMA:				
Caratteristiche comuni e particolari	Pag.	2	La sorprendente ripresa del fenomeno nel secondo dopoguerra. Deduzioni e raffronti	Pag. 31
I criteri per le espropriazioni e le indennità	»	2	Le microforme patologiche della proprietà terriera.	» 35
I risultati della riforma ed i suoi costi	»	5	La Cassa per la piccola proprietà . .	» 37
La procedura delle assegnazioni ed il bilancio morale della riforma .	»	10	Il mito dell'impresa contadina . .	» 38
La difesa economica delle nuove proprietà. Le organizzazioni cooperative e le gestioni associate . .	»	12	IV. — ILLUSTRAZIONE DEI CRITERI FONDAMENTALI DELLA PRESENTE PROPOSTA DI LEGGE:	
II. — GLI ASPETTI ED I PROBLEMI DEL REGIME FONDARIO IN ITALIA:			Necessità di differenti indirizzi e di più diligente impiego del pubblico denaro	» 43
Considerazioni sulle riforme del primo e del secondo dopoguerra nei vari Paesi.	»	15	La limitazione del diritto di proprietà terriera nella retta interpretazione del precetto costituzionale	» 44
Realtà economiche e geografiche . .	»	17	Il progresso agricolo come strumento fondamentale della riforma. Il criterio di ordinarietà aziendale .	» 47
Il preteso monopolio terriero . . .	»	19	Problemi particolari. L'assistenza tecnica e creditizia dello Stato . .	» 50
La liquidazione del latifondo ed i suoi strascichi	»	23	CONCLUSIONE	» 51
Riforma e bonifica	»	25	PROPOSTA DI LEGGE	» 54
III. — LA PROPRIETÀ COLTIVATRICE:				
Disegno storico del processo di formazione spontanea	»	27		

ONOREVOLI COLLEGHI !

I.

ESAME RIASSUNTIVO
DELLE VIGENTI LEGGI DI RIFORMA

CARATTERISTICHE COMUNI E PARTICOLARI

Una legge generale di riforma fondiaria riguardante l'intero territorio dello Stato non esiste. Il relativo disegno presentato al Parlamento il 5 aprile del 1950 non venne mai discusso, e cadde con la fine della passata legislatura. In suo luogo, ed ispirate ai concetti fondamentali che l'avevano suggerita, vennero invece emanate, e sono tuttora in corso di attuazione, due leggi speciali di parziali applicazioni geografiche, ciascuna seguita da disposizioni complementari.

Esse sono: la legge 12 maggio 1950, n. 230, approvata con procedura di urgenza sotto l'incalzare di episodi locali di violenza, e circoscritta alla colonizzazione dell'altipiano silano e dei territori jonici contermini (legge « Sila »); e l'altra n. 841, di molto maggiore competenza territoriale, adottata, ugualmente con la procedura di urgenza, il 21 ottobre 1950, col titolo « Norme per la espropriazione, bonifica trasformazione ed assegnazione di terreni ai contadini » (legge « stralcio »), la quale fu presentata da un lato come una vasta estensione della precedente, e dall'altro come il primo tempo della integrale attuazione della riforma generale.

Secondo il proposito del Governo, che muoveva dai principi sanciti dalla Costituzione circa i limiti e le funzioni della proprietà privata, gli scopi della predetta riforma generale, e pertanto delle due leggi alle quali ne vennero affidate le prime applicazioni, dovevano convergere alla realizzazione di una più equa distribuzione della proprietà terriera del Paese, mediante l'esproprio « contro giusta indennità », di un'aliquota di terreni di proprietà privata (individuale ed anche di enti pubblici) da ripartire a lavoratori manuali della terra, in fondi quotizzati. Su di essi lo Stato, con la cooperazione degli assegnatari, avrebbe compiuto le necessarie opere di miglioramento fondiario. A speciali enti, costituiti o da costituire, veniva demandata, nell'ambito dei territori a ciascuno assegnati, l'attuazione della riforma, con le norme e le modalità stabilite dalla legge.

Complessivamente, su una superficie nazionale agraria forestale di ettari 27 milioni 760.459, i territori ricadenti nella disciplina

della riforma in atto raggiungono ettari 8.141.658, pari al 29,33 per cento, ossia meno di un terzo di quella nazionale, così ripartiti:

Delta padano	260.000
Maremma tosco-laziale. . .	956.638
e Fucino	44.160
Puglia, Lucania e Molise .	1.453.181
Campania	121.431
Calabria	545.379
Sicilia	2.439.224
Sardegna	2.321.645
	<u>8.141.658</u>

Altri dati ministeriali informano che in ciascuna regione agraria o geografica a cui corrispondono i territori di riforma, le maggiori percentuali di espropriazioni hanno riguardato la pianura, seguita dalla montagna soprattutto per l'incidenza delle espropriazioni effettuate nel Fucino, nella Lucania e nella Sila; ed infine dalla collina, per la quale però conviene notare come la percentuale sia riferita ad una superficie collinare più estesa, e quindi importa, in cifra assoluta, maggiori espropriazioni. Nel Delta padano le espropriazioni sono ricadute tutte in pianura, e nel Fucino tutte in montagna.

A completamento delle due leggi peninsulari fu emanata dalla Regione siciliana quella del 27 dicembre 1950, n. 104, per l'estensione della riforma a tutto il territorio dell'isola. Essa, pur adottando la medesima tabella di percentuali di scorporo della legge « stralcio » come le stesse modalità per le indennità, che qui di seguito saranno spiegate, se ne differenzia in ciò che attiene alla natura dei terreni assoggettati all'esproprio, venendone esclusi quelli a coltura arborea specializzata (agrumeti, vigneti, ecc.), nonché quelli irrigui dotati di stabili opere di canalizzazione per l'estensione effettivamente irrigabile. In ogni caso ad un proprietario sarebbero restati sempre 300 o 200 ettari.

I CRITERI PER LE ESPROPRIAZIONI
E LE INDENNITÀ

Per quanto concerne questo titolo fondamentale della riforma, le due leggi presentano però delle disposizioni notevolmente differenti fra loro.

In quella della Sila, in genere più temperate e meglio regolate nel criterio dei limiti, assoggettavano all'esproprio esclusivamente quelle superfici che, per ogni singolo proprietario, oltrepassassero i trecento ettari; ma

LEGISLATURA II — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

anche sulla parte di eccedenza le disposizioni espropriatrici non si sarebbero applicate né per i terreni già trasformati, né per quelli che sono intrasformabili a causa della particolare natura e conformazione. Agli effetti dei limiti dell'esproprio, venivano computati a carico di ciascun proprietario anche i terreni posseduti fuori del comprensorio (commassazione e coacervo di tutta la proprietà, ovunque situata). Ciononostante, è chiaro che questa si è preoccupata di riserbare al proprietario silano una certa quantità di terra che gli consentisse di proseguire utilmente nell'attività rurale, mettendovi a profitto la propria esperienza e concentrandovi buona parte delle scorte possedute.

Tutto sommato, devesi ammettere che questa riforma locale è risultata adatta a superare ingrate condizioni molto vetuste; e si potrebbe altresì riconoscere che la sua appli-

cazione — astraendo da parecchie volute men-
de peraltro in parte riparabili — abbia corri-
sposto alle aspettative ed agli interessi del
Paese, se malauguratamente anch'essa non
avesse concorso ad onerare il bilancio sta-
tale di quegli elevatissimi impegni suppli-
mentari di cui or ora si discuterà.

Ben diversamente, nella successiva legge
« stralcio » — la quale pure sarebbe dovuta
consistere, come si è ricordato, in una « esten-
sione » dell'altra — si è abbandonato, per la
misura e la determinazione contabile delle
quote di esproprio, il metodo della superficie,
che è stato sostituito da un nuovo modello
di regolo calcolatore congegnato nella con-
giunta commisurazione del reddito imponi-
bile totale e dell'imponibile medio per ettaro
dell'intera proprietà assoggettata a scorporo,
secondo l'ermetica tabella che qui sotto si
riporta.

Percentuali di scorporo riferite agli scaglioni di reddito imponibile.

SCAGLIONE DI REDDITO IMPONIBILE TOTALE Lire			IMPONIBILE MEDIO PER ETTARO Lire									
			1.000 e oltre	900	800	700	600	500	400	300	200	100 e meno
Fino a	30.000	..	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
da oltre	30.000 a	60.000 ..	—	—	—	—	0	0	15	30	55	70
»	60.000 a	100.000 ..	—	—	—	—	0	10	30	60	70	85
»	100.000 a	200.000 ..	35	40	47	55	60	65	70	75	84	90
»	200.000 a	300.000 ..	45	50	55	60	65	70	75	80	87	95
»	300.000 a	400.000 ..	52	57	60	65	70	75	80	85	90	95
»	400.000 a	500.000 ..	60	64	66	71	76	80	85	90	95	95
»	500.000 a	600.000 ..	64	70	76	78	80	85	90	95	95	95
»	600.000 a	700.000 ..	68	74	79	82	85	90	95	95	95	95
»	700.000 a	800.000 ..	72	78	82	85	90	95	95	95	95	95
»	800.000 a	900.000 ..	76	82	86	90	93	95	95	95	95	95
»	900.000 a	1.000.000 ..	82	86	90	93	95	95	95	95	95	95
»	1.000.000 a	1.200.000 ..	90	92	95	95	95	95	95	95	95	95
	oltre	1.200.000 ..	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95

Un semplice sguardo alle misure delle percentuali di scorporo rende evidente come fra gli ingranaggi di un simile calcolo com-

binatorio la sanzione espropriatrice abbia voluto indistintamente stritolare tanto i possedi selvatici o estensivamente coltivati,

quanto a quelli già migliorati con opere di trasformazione fondiaria; inoltre, mentre l'articolo 4 della legge indicava chiaramente che l'esproprio dovesse riferirsi non al complesso dei possessi del privato in tutto il territorio nazionale (come per la legge Sila), ma soltanto a quelli compresi nei territori sottomessi alla legge, si è creduto, con cavillose interpretazioni illecite ed in contrasto col parere del supremo organo amministrativo dello Stato, estendere anche in questa sede il « coacervo ».

In tal modo si sono prodotte gravi mutilazioni di aziende ben organizzate, con manifesti danni, oltreché per i colpiti direttamente dall'ingiusta misura, per la produzione nazionale stessa. E, a tale riguardo, si noti che moltissimi sono i casi in cui non è rimasto agli espropriati quel minimo di terra indispensabile da potervi continuare, come invece è stato reso possibile ai proprietari silani, la loro abituale attività. È pur vero che la legge contempla l'esonero dello scorporo dei terreni costituenti « aziende modello organiche ed altamente efficienti ». Ma per il riconoscimento di tale attributo esige dei requisiti peregrini di carattere assolutamente eccezionale, e per di più valutati con un meticoloso rigorismo degno di miglior causa, tanto che su 900 domande appena 106 sono state accolte, e di queste soltanto poche per l'intera superficie.

La legge ha preveduto in un certo articolo che dalla superficie assoggettata all'esproprio i proprietari potessero chiedere di escludere la terza parte, subordinando tale concessione all'impegno di eseguirvi delle opere di trasformazione indicate dagli enti di riforma. A trasformazione avvenuta, dalla superficie di questo cosiddetto « terzo residuo », la metà (ossia un sesto) passerebbe in proprietà dell'ente, dietro rimborso al proprietario dell'importo delle spese sostenute per la quota trasferita. Ma anche per tale eccezione si sono verificati nell'atto pratico continui inconvenienti dovuti ad irregolarità e disformità di metodi e di giudizi da parte degli enti, onde si è determinato un diffuso disorientamento nel campo dei proprietari, molti dei quali o non si sono avvalsi della citata facoltà o si sono visti respinta la relativa domanda.

Non diversamente la riforma siciliana ha voluto gareggiare con la sua ispiratrice nelle abusive interpretazioni ed i vessatori sistemi, nonché nelle aspre disposizioni aggiuntive, tipica fra tutte la denegazione, mal celata attraverso una trasposizione di termini, del beneficio

contemplato dall'articolo 11 del decreto-legge 24 febbraio 1948 (di cui più oltre si tornerà a far parola) in riguardo ai terreni venduti o ceduti in enfiteusi per la formazione della piccola proprietà contadina.

Ma vi ha di più. Nelle leggi sono stati, con premeditato proposito, inclusi altri indebiti aggravamenti complementari, sotto ogni riguardo gratuiti ai fini della riforma e manifestamente ripugnanti alla tradizionale equità della giurisprudenza amministrativa italiana. Fra tutti, il più mortificante è senza dubbio quello che concerne la indennità per gli espropri, per cui metro è stato prescelto il valore ch'era stato a suo tempo denunciato dai proprietari, secondo un meccanismo stabilito dal Ministero, ai fini dell'imposta progressiva sul patrimonio. Cosicché, essendo stato tale valore riportato alla consistenza patrimoniale dei singoli al 27 marzo 1947, quando invece l'esecutorietà della grandissima parte degli espropri è seguita alla data del 31 dicembre 1952, ossia alla distanza di oltre cinque anni, automaticamente sono stati disconosciuti tutti gli investimenti di risparmio per miglioramenti fondiari ed aziendali operati in quell'intervallo dai proprietari, secondo l'invito delle leggi ed in conformità degli indirizzi della politica agraria vigente. E l'ingiustizia appare più manifesta se si riscontra il sistema a suo tempo seguito per la determinazione del valore del patrimonio agli effetti di quella imposta.

Al reddito catastale (tariffa d'estimo) di ciascuna qualità di coltura esistente in ogni comune (o gruppi di comuni della stessa zona e regione agraria) venne applicato un coefficiente modificatore, diverso da coltura a coltura e da zona a zona, per riportare il reddito stesso, che si riferiva alla media dei valori del triennio 1937-39, a quelli del 1947. Orbene, dalla relazione presentata nel 1949 dalla Commissione censuaria centrale al Ministero delle finanze per illustrare il lavoro compiuto nella ricerca dei predetti coefficienti moltiplicatori, risulta che i valori patrimoniali stimati ai fini della imposta rappresentano press'a poco la metà di quelli del normale mercato fondiario medio alla fine del 1947, e la quarta parte di quelli della fine del 1952. Sarebbe come a dire che se il reddito catastale (tariffa d'estimo) di un ettaro di vigneto di un determinato comune (o zona o regione agraria) risultava di lire 1.000 nell'indagine riferita al triennio 1937-1939 e se il coefficiente moltiplicatore per detta coltura e per detto comune è stato commi-

LEGISLATURA II — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

surato a lire 300, quell'ettaro di vigneto avrebbe i seguenti valori:

a) per l'imposta straordinaria sul patrimonio (anno 1947):

$$L. 1.000 \times \text{coefficiente } 300 = L. 300.000$$

b) per contrattazione libera e normale in base al prezzo medio di mercato fondiario dell'anno 1947:

$$L. 300.000 \times 2 = L. 600.000$$

c) per contrattazione libera e normale in base al prezzo medio del mercato fondiario dell'anno 1952:

$$L. 300.000 \times 4 = L. 1.200.000$$

Per completare, infine, il poco edificante giudizio su questo capitolo, si tenga presente che le indennità, già così decurtate, diventano irrisorie all'atto pratico, essendo esse corrisposte in titoli fruttiferi del debito pubblico, per i quali, se realizzati subito dagli agricoltori espropriati per le loro pressanti necessità, come sta avvenendo nel più dei casi, lo sconto all'attualità porta ad un'inevitabile svalutazione.

I RISULTATI DELLA RIFORMA ED I SUOI COSTI.

Premesso che con le due leggi «Sila» e «stralcio» e con quella complementare siciliana il Governo si riprometteva di espropriare ettari 1.200.000 destinati a formare 100.000 piccole proprietà contadine, ecco i dati a tutto il 30 giugno 1955:

COMPENSORI DI RIFORMA	PODERI		QUOTE		TOTALI	
	Numero	Superficie ettari	Numero	Superficie ettari	Numero	Superficie ettari
Delta Padano	5.162	30.085	168	82	5.330	30.167 (b)
Maremma tosco-laziale e Fucino	7.193	107.753	19.706	47.879	26.899	155.632
Puglia, Lucania e Molise	15.408	124.693	10.164	25.400	25.572	150.093
Campania	834	4.906	1.086	1.464	1.920	6.370
Calabria	11.383	61.438	7.630	14.859	19.013	76.297
Sardegna	2.180	22.383	228	879	2.408	23.262
Sicilia	12.753	56.356	—	—	12.753	56.356
Totale	54.913	407.614	38.982	90.563	(a) 93.895	498.177

(a) Questi totali assommano assegnazioni definitive e provvisorie; quelle perfezionate con contratti definitivi riguardano 53.777 casi per 279.446 ettari.
(b) Non compresi ettari 564 assegnati ad istituzioni.

Le cifre suesposte indicano dunque, per grande media, come ad ogni famiglia siano stati assegnati circa ettari 5,3; consuntivo che non è destinato a variare con la ripartizione della restante superficie espropriata (ettari 180.861, differenza fra il totale di ettari 679.038 degli espropri al 31 dicembre 1954, al lordo delle quote vincolate per il «terzo residuo», ed il totale delle assegnazioni finora effettuate).

Simili costrutti non sembrano in verità corrispondenti ai clamorosi impegni delle

leggi riformatrici ed alle euforiche aspettative che esse avevano in taluni ambienti sollevato. Ed il loro valore si appalesa ancora più modesto se vi si contrappongono i sorprendenti dati di incremento contemporaneamente raggiunti dal movimento formativo spontaneo della proprietà contadina, sul quale fenomeno dovremo fra breve particolarmente soffermarci; ed inoltre, appaiono molto poco proporzionati ai già accertati elevatissimi costi del farraginoso sistema e a quelli prevedibili per i prossimi anni.

È avvenuto di fatto che la « messa in moto » di impalcature così pesanti come quelle degli enti di riforma, e la continua dilatazione e moltiplicazione delle attribuzioni e degli interventi, non ha consentito, come d'altronde era facilmente da attendersi, di contenere il costo dell'opera nei previsti 384 miliardi distribuiti nello spazio di dieci anni.

Non sembra superfluo prospettare l'ordine cronologico delle varie assegnazioni.

1°) La legge 12 maggio 1950, n. 230, assegnò contributi a favore dell'Opera di valorizzazione della Sila per un totale di 15 miliardi ripartiti a quote disuguali su sei esercizi finanziari;

2°) La legge 21 ottobre 1950, n. 841 (legge « stralcio ») provvide per le seguenti assegnazioni:

per i territori attribuiti alla Cassa per il Mezzogiorno 280 miliardi distribuiti in dieci anni;

per gli altri territori, 7 miliardi nell'esercizio 1950-51, e ulteriori fondi per i nove anni dal 1951-52 al 1959-60 incluso.

La legge non fu esplicita circa la cifra consentita in tale novennio, né per i singoli esercizi, né complessivamente. Sta di fatto che nel bilancio 1951-52 del Ministero dell'agricoltura e delle foreste fu iscritta una nuova assegnazione sempre di 7 miliardi, inclusa in uno stanziamento di 12 miliardi, comprendente 5 miliardi per le sistemazioni idraulico-forestali.

La legge 25 luglio 1952, n. 998, precisò poi (articolo 1) che per ciascuno degli otto anni successivi fino al 1959-60 incluso, l'assegnazione era fissata in 7 miliardi, di cui 5 miliardi per l'Ente maremma e 2 miliardi per il Delta padano.

3°) Senonché con la legge 15 luglio 1954, n. 543, il piano finanziario riguardante i due enti fu modificato, stabilendo dieci assegnazioni annuali a partire dal 1952-53, per un complessivo importo di 75 miliardi.

In tal modo le assegnazioni per l'Ente maremma e il Delta padano, tenuto conto di quelle precedenti 1950-51 e 1951-52, vengono a risultare estese per 12 anni e la loro somma è salita a miliardi 89.

4°) Di conseguenza, la spesa globale autorizzata per la riforma risulta di miliardi 384 (miliardi 15 + miliardi 280 + miliardi 89).

Orbene dai bilanci per l'esercizio in corso si rileva come, strada facendo, siano stati decretati altri stanziamenti ammontanti complessivamente per i vari enti, ma esclusa la Sicilia, a ben 196 miliardi e mezzo. Di modo che sommando con essi i 266 già stanziati

per gli esercizi precedenti, si raggiunge, appena al quinto anno di esercizio, la cifra di 462 miliardi, di già notevolmente superiore a quella che era stata assegnata per l'intero decennio.

Sorvolando sul poco rispetto per il principio statuito dall'articolo 81 della Costituzione, naturale si presenta il dilemma per cui o fu completamente errata l'impostazione economico-finanziaria sulla scorta della quale il Parlamento venne chiamato a decidere, o gli enti hanno condotto e stanno conducendo le loro gestioni con la spensierata prodigalità dei tempi che corrono.

Ad esempio, ripassando le relazioni con cui il Governo volle illustrare al Parlamento i disegni di legge della riforma, capita di leggere che il costo medio per ettaro delle trasformazioni fondiari venne calcolato in 350 mila lire; e si credé insistere su tale modesta cifra anche quando la Confederazione generale dell'agricoltura con un minuzioso calcolo ebbe dimostrato che sarebbe dovuta essere portata almeno al doppio. Ed oggi è di generale nozione che la spesa unitaria media è vicina al milione di lire, e forse lo supererà. Date queste imprevedute condizioni, e a parte qualsiasi altro commento, vi è da chiedere con quali mezzi e fino a qual punto gli assegnatari potranno, secondo gli obblighi di legge, rimborsare agli enti i due terzi del gravosissimo carico. Sicuramente la più parte protesterà di non essere in grado di far fronte all'onere imposto; e le riserve saranno con ogni probabilità accolte. Ed allora, com'è naturale, avverrà che le conseguenze dell'imprevidenza di una troppo illusa classe dirigente saranno addossate al contribuente, immune da ogni colpa ed ignaro dei virtuosismi della logica politica.

Per quanto concerne specificatamente gli enti di riforma, vi è innanzi tutto da osservare come gli stati di previsione, e relativi allegati, presentati periodicamente al Ministero di agricoltura, non siano dei modelli di chiara e rigorosa contabilità. Una faticosa ricerca fra i meandri di quei documenti porta, difatti, a rilevare non poche lacune e frequenti irregolarità di metodo. Così, per citarne qualcuna, non è mai indicato « l'avanzo » verificatosi da un esercizio all'altro fra le « assegnazioni » e le « spese » sostenute (avanzo che si presume non ci sia mai stato). Un « disavanzo » si trova riportato nel preventivo 1954-55 dell'Ente Maremma (9 miliardi) e in quello del Delta Padano (500 milioni). Non si riesce a conoscere però se analoghi disavanzi esistano anche nella gestione di tutti

gli altri enti. Inoltre, molte voci non sono seguite da cifre, bensì dalla dizione generica: « per memoria » (a distanza ormai di oltre quattro anni dalla emanazione delle leggi sulla riforma fondiaria); e tutto viene sanato con l'immane « pareggio » fra le « Entrate » e le « Uscite », pareggio che deriva da indebitamento, il quale funziona come entrata per il presente, ma peserà poi sul futuro. Per la Regione siciliana non si posseggono ancora elementi sui bilanci di gestione dell'E. R. A. S.

È pacifico che questi appunti non intendono toccare nella stessa misura le amministrazioni di tutti gli enti. Ed allora, a meglio accertare le singole posizioni, parrebbe opportuna e corretta norma, oltreché doveroso riguardo verso il Parlamento, che ciascuno alligasse ai propri bilanci le analisi consuntive dei costi unitari delle opere fondiarie compiute (chilometro di strada, vano rustico, sistemazione di terreno, ecc., ben s'intende distinti a seconda dei vari tipi e sistemi).

Ma per gli ulteriori riscontri contabili non vi è da affaticarsi molto, bastando all'uopo un documento « ufficiale » di fresca attualità e d'indiscutibile autorità, qual è il parere dell'onorevole Bertone, presidente della Commissione finanze e tesoro del Senato, inserito nella relazione parlamentare sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste per l'esercizio finanziario 1955-1956 (presentata il 9 maggio 1955).

« La Commissione Finanze e Tesoro ritiene che nel presente bilancio vi sia un fenomeno che va osservato e che preoccupa: è l'indebitamento progressivo degli Enti di riforma. Osservando gli stati di previsione degli Enti di riforma, nella voce « Movimento di capitali » risulta che nel 1953-1954 l'Ente Maremma ha assunto debiti a medio termine per 12 miliardi, nel 1954-55 per 16 miliardi e 500 milioni; nel 1955-56 per 17 miliardi e 800 milioni; complessivamente quindi sono 46 miliardi e 300 milioni che diventano 48 e mezzo se si tiene conto che nello stesso periodo si preventivò l'assunzione di debiti a breve scadenza per 4 miliardi e 95 milioni. Arriviamo, poi, ai 50 miliardi con l'Ente del Fucino che preventiva l'accensione, per suo conto, di un altro miliardo e mezzo di debiti a sconto annualità future.

« L'Ente per la riforma fondiaria della Puglia, Lucania e Molise non ha preventivato accensione di debiti nel 1952-53; nel 1953-54 neppure; nel 1954-55 comincia ad assumere a debito 10 miliardi e 500 milioni. La Sezione per la riforma fondiaria della Sila non ha

fatto debito nel 1952-53 e neanche nel 1953-54 e neppure nel 1954-55. La Sezione per la riforma fondiaria per l'Opera combattenti s'indebita per 2 miliardi nel 1954-55.

« L'E. T. F. A. S. non ha preventivato debiti nel 1952-53, nel 1953-54 neppure, ma nel 1954-55 stanziava una accensione di debiti per 4 miliardi. L'Ente per il Flumendosa ha cominciato nel 1954-55 a preventivare un finanziamento per 400 milioni. L'Ente per il Delta padano nel 1952-53 ha preventivato finanziamenti a breve termine per 209 milioni e 960 mila a fronte dei quali sta una restituzione di 1 milione e 440 mila e finanziamenti a medio termine per 700 milioni. Nel 1953-54 ha preventivato di assumere a breve termine un miliardo estinguendo soltanto 407 milioni ed a medio termine 1 miliardo e 698 milioni e 440 mila; nel 1954-55 ha previsto l'assunzione di debiti a breve termine per 1 miliardo e 500 milioni ed a medio termine per 10 miliardi e 800 milioni, prevedendo di restituire sui finanziamenti a breve termine 2 miliardi e 500 milioni; per cui il saldo sarebbe oggi preventivato in 10 miliardi e mezzo di debito a medio termine.

« L'opera per la valorizzazione della Sila, a sua volta, pensa nel 1955-56 di assumere un finanziamento di 7 miliardi e 250 milioni. Sommando insieme le varie esposizioni esse dovrebbero raggiungere a fine dell'anno agrario 1954-55 gli 81 miliardi. Bisogna tener conto anche del fatto che l'Ente Maremma mentre presenta i preventivi in pareggio, poi si trova a dover mutare la previsione, perché nel bilancio 1953-54 ha previsto di trovarsi al 1° ottobre 1953 con un disavanzo di 5 miliardi che diventano 9 al 1° ottobre 1954: è presumibile che il 1° ottobre 1955 saremo a quota 12. Anche il Delta padano ha cominciato al 30 settembre 1954 a segnare un disavanzo sia pure di mezzo miliardo soltanto. Ma è brutto principiare. Tenuto conto di queste circostanze, appare facilmente prevedibile che gli enti di riforma abbiano presto a trovarsi in gravi difficoltà. Basta vedere che le entrate per movimento di capitali non si compensano affatto con le uscite della medesima categoria.

« L'Ente Maremma preventiva, infatti, 27 miliardi e mezzo per movimento di capitali di fronte ad uscite per 11 miliardi; il Fucino 3 miliardi di entrate e 2 miliardi e mezzo di spese; l'Ente Puglia 18 miliardi e mezzo di entrate e 9 miliardi di spese; la Sezione per la riforma fondiaria della Sila 1 miliardo e 278 milioni di entrate ed 1 miliardo e 300 milioni di spesa; la Sezione di

riforma fondiaria dell'Opera Nazionale Combattenti 3 miliardi e 800 milioni di entrata e 3 miliardi e 100 milioni di spesa; l'E. T. F. A. S. 9 miliardi di entrata e 8 miliardi e 800 milioni di spesa; il Flumendosa 930 milioni di entrata e 680 milioni di spesa; il Delta 14 miliardi di entrata ed 8 miliardi e 700 milioni di spesa; la Sila, per ora 13 miliardi di entrata e 7 miliardi di uscita; complessivamente quindi si ha la riprova che gli enti di riforma provvedono indebitandosi alle spese effettive, alle quali non bastano le loro entrate ordinarie.

« La Commissione di Finanza ritiene di dover richiamare in proposito l'attenzione del Ministero della Commissione competente perché, se ritengono, possano provvedere tempestivamente. Naturalmente sarebbe necessario anche conoscere i consuntivi, ma c'è da ritenere che non vi siano spostamenti rilevanti dai dati di previsione.

« Un esame particolareggiato dei bilanci degli enti di riforma potrebbe anche permettere qualche osservazione circa la gestione perché, per esempio, l'Ente Maremma spende circa 739.000.000 di spese generali del-

l'amministrazione centrale e un miliardo e mezzo di spese generali delle dipendenze; i mezzi di locomozione, esercizio manutenzione e noleggio, si calcola costino 114 milioni all'anno; le spese postali gravano per 37 milioni e gli interessi sulle operazioni di finanziamento (altra riprova dell'indebitamento) costano ben 1 miliardo e 150 milioni. Invece è preventivata con molto utile la conduzione dei terreni.

« Nel richiamare l'attenzione della Commissione competente e dell'onorevole Ministro sui suesposti rilievi che attengono al lato finanziario, nulla si oppone all'approvazione del bilancio ».

F.to: BERTONE.

A complemento di queste serrate costatazioni, giova, per meglio comprendere la gravità della faccenda, volgere l'attenzione alla parte effettiva dei bilanci dei singoli enti, l'indebitamento dei quali deriva principalmente dall'anormalità che le uscite non sono coperte dalle entrate. Per il 1954-55 i bilanci sono impostati come segue:

	Entrate effettive	Uscite effettive	Disavanzo effettivo
	(milioni di lire)		
Ente Maremma	5.536	13.053	— 7.517
Ente del Fucino	2.033	2.846	— 813
Sezione riforma Puglia, Lucania, Molise	14.453	23.311	— 8.858
Opera Combattenti	6.681	7.383	— 702
Ente trasformazione fondiaria Sardegna	6.226	6.423	— 197
Sezione riforma Flumendosa	575	829	— 254
Ente Delta Padano	5.238	10.325	— 5.087
Opera valorizzazione Sila	8.908	14.743	— 5.835

L'insieme dei disavanzi effettivi è di milioni 29.263, cui si devono aggiungere milioni 9.500 per disavanzi arretrati: in totale milioni 38.763. Questa perdita non si presenta recuperabile.

Quanto al movimento di capitali, esso è formato, per le entrate, da alcuni cespiti che hanno carattere di modificazioni patrimoniali e da altri costituiti da accensioni di debiti. Anche per le uscite si hanno partite considerate

modificazioni patrimoniali, cioè investimenti più o meno validi economicamente, a cui si aggiungono partite formate da anticipazioni verso gli assegnatari.

Senza fermarsi sulle modificazioni patrimoniali, va messo in rilievo:

che le accensioni di debiti (entrate) nei bilanci 1954-55 ascendono a milioni 60.015 (di cui milioni 29.263 per la copertura dei predetti disavanzi effettivi);

che le anticipazioni agli assegnatari nei medesimi bilanci (uscite) risultano in totale per milioni 22.366.

L'indebitamento porta oneri di interessi che appesantiranno sempre più la gestione di parte effettiva; e le anticipazioni agli assegnatari, per non produrre effetti onerosi nella stessa gestione, dovrebbero potersi considerare pienamente e tranquillamente perabili.

È chiaro dunque che le gestioni versano in condizioni gravi, sia finanziariamente per l'indebitamento cui si trovano costrette, sia economicamente per lo sbilancio che presentano nella parte effettiva, cioè precisamente nel loro conto economico. Secondo i bilanci 1954-55 gli enti conducono le loro gestioni coprendo con vere entrate solo i tre quinti del fabbisogno relativo al puro funzionamento; per i due quinti si reggono a furia di debiti.

La necessità di un attento e severo esame della situazione non può quindi essere in alcun modo negata. Si tratta di un'indagine che dovrebbe in primo luogo chiarire fino a qual punto sia lecito fare assegnamento su ben fondate migliori prospettive, capaci di assicurare un non lontano apporto di larghe entrate e di tranquilli ricuperi, che, in altre parole, rovescino completamente la situazione, con ampi margini d'introiti non vincolati ad ulteriori erogazioni.

Un'idea più circostanziata dell'anormalità di siffatti metodi di amministrazione può aversi considerando come nella parte effettiva del bilancio dell'Ente Maremma, ai 5.536 milioni di entrate formate da 5.000 milioni di contributo statale e da 536 milioni di entrate minori, si contrappongano i 13.053 milioni di uscite così composte:

Impianto e organizzazione degli uffici	Milioni	55
Spese generali dell'amministrazione centrale	»	739
Spese generali delle dipendenze periferico-aziendali	»	1.556
Interessi passivi	»	1.350
Servizio di cassa	»	10
Trasformazione fondiaria	»	6.930
Catasti terreni	»	90
Assistenza tecnica agli assegnatari	»	1.011
Condizione provvisoria terreni	»	172
Accantonamenti da destinare	»	1.140
		13.053
		13.053

Insomma, invece di consumare ogni anno una annualità di contributo, l'ente ne consuma praticamente quasi tre: è come dire che i previsti 12 anni della sua esistenza si ridur-

ranno di fatto all'incirca a 4, aumentabili a 6 o 7, perchè all'inizio la macchina della spesa non aveva stabilito la sua marcia. Infatti con lo stesso andamento, cioè con un disavanzo effettivo di 7.500 milioni ad anno, tutto il contributo dello Stato (63 miliardi e mezzo complessivi), consentirà all'ente, già indebitato per 46 miliardi secondo le indicazioni del senatore Bertone, di sussistere appena per altri due anni. E non si può seriamente pensare che in questo breve termine i suoi compiti possano davvero concludersi.

Nella relazione del senatore Carelli sul bilancio dell'agricoltura si leggono le seguenti due osservazioni: col procedimento seguito è stato evitato di accrescere le necessità della Tesoreria; gli interessi passivi dell'ente vanno in gran parte a beneficio degli istituti previdenziali.

La prima osservazione sarebbe vera soltanto se si spendesse più in fretta, ma non di più; e se non si ponessero le cause di future maggiori spese indispensabili. Se si costruisce una casa in due anni, anzichè in tre, spendendo la stessa cifra (compresi gli interessi passivi dell'indebitamento provvisorio), nulla è da dire; ma se in due anni si spende la cifra, arrivando soltanto al secondo piano, anzichè al terzo col relativo tetto, è chiaro che l'equilibrio previsto è venuto a mancare. Tutto dimostra che si sia veramente in questa ipotesi.

La seconda osservazione è priva di senso. Gli istituti previdenziali fanno impiego delle loro disponibilità, e l'impiego è sempre lo stesso, tanto se avviene con gli enti di riforma come con altra clientela. Il primo potrebbe anzi essere meno proficuo, se si dovessero eventualmente applicare norme con patti particolari a condizione di favore pel mutuatario.

Tutto insomma concorda a dimostrare come a un certo momento molto vicino, un nuovo considerevole numero di miliardi si verrà a prelevare dal bilancio e dalla Tesoreria. E studiosi tecnicamente competenti, (prof. De Marzi) hanno già riconosciuto che, solamente per la realizzazione dei piani originali, e non per aggiungere nuovi sviluppi occorrerà che le iniziali assegnazioni di 384 miliardi siano in definitiva portate almeno a 700 miliardi. Ma altri esperti sono d'avviso che, anche nella confidente ipotesi dell'invariabilità del valore della moneta nei prossimi anni, il consuntivo della riforma, sulla base dei piani già accettati, non sarà inferiore ai mille miliardi!...

In tal modo esce dall'ombra, in cui si è maturata, una situazione preoccupante, che rischia di diventare disastrosa; ed il Paese vi

si vede inopinatamente ingolfato senza che ne fosse stato minimamente avvertito nè dalle discussioni parlamentari nè dalla stampa. E tutto questo è accaduto proprio nel tempo in cui, accentuando l'affralito bilancio statale le sue passività, dalla bocca del Governatore della Banca d'Italia come da quelle dei ministri finanziari si elevavano i più ragionati ammonimenti, e vi rispondeva il coro politico riconoscendo unanime come inaugmentabile la pressione fiscale. In tale avanzato stato di cose, ormai appare purtroppo inevitabile che nuovi ingenti mezzi, beninteso nei limiti che una rigorosa istruttoria dovrà precisare, siano concessi con sollecitudine poichè, rispondendo essi a necessità di cui ormai può considerarsi immediata la scadenza, si produrrebbe altrimenti un rallentamento o una sospensione o una contrazione di programmi, che potrebbero sbocciare in circostanze di estremo disagio. Basterebbe in proposito porre mente al solo dato di fatto che nei 93 mila poderi a tutto oggi aggiudicati vi sono appena diciotto mila case. E così, mentre pare che a rabberciare le posizioni degli enti meridionali ed insulari dovrà provvedere la Cassa per il Mezzogiorno, naturalmente con le disponibilità assegnate ad altre opere di pubblica utilità, per racimolare i 75 miliardi indispensabili a regolarizzare le partite degli altri rimanenti, che sono due soltanto ossia quelli della Maremma e del Delta Padano, si sta faticosamente trivellando in tutte le sfruttate cave; e per l'appunto una parte del reperito tritume fiscale onde tutti i ceti sono stati nei giorni scorsi gratificati, dovranno servire per otturare le più urgenti falle debitorie di quella coppia riformatrice. Resta a vedere in quali termini potrà essere tecnicamente risolto l'intero pesantissimo problema, e come verranno accertate le responsabilità politiche ed amministrative che hanno condotto, per le ragioni del cosiddetto « prestigio politico », ad una condizione di cose sotto ogni riguardo inconcepibile e deprecabile.

LA PROCEDURA DELLE ASSEGNAZIONI ED IL BILANCIO MORALE DELLA RIFORMA

La fase più delicata e culminante della riforma, in quanto riflette i suoi scopi fondamentali e ne costituisce l'operazione conclusiva, quella cioè che attiene ai criteri ed alla procedura di aggiudicazione ai contadini manuali delle terre scorporate, avrebbe dovuto invitare gli organi responsabili, in considerazione delle conseguenze che ne possono derivare per il successo del massiccio espe-

rimento, a ponderata prudenza. Si è preferito invece, come si suol dire, accelerare i tempi, addivenendo con incauta fretta a definitive assegnazioni in piena proprietà, secondo le insistenze dei partiti di sinistra alle quali il Governo ha creduto di accondiscendere, per soprappiù eludendo di suo proposito e contro i propri interessi alcune delle clausole vincolative.

Non si debbono spendere soverchie parole per illustrare di quanto pregiudizio saranno siffatte compiacenti anticipazioni.

È da costatare, anzitutto, come in certe zone le assegnazioni vengano complicate da ostacoli politici e tecnici locali, solo con assidua costanza superabili. Difatti gli enti si sono sovente trovati di fronte a situazioni di fatto ove le terre espropriate erano già gestite in piccole unità, sia pure con metodi primitivi, da numerosissimi coltivatori (minuscoli affittuari, o partecipanti con svariati rapporti contrattuali). Orbene l'ammassamento di siffatte frazioni in aziende di una certa organicità e con le dimensioni della sufficienza funzionale è venuta ad urtare contro le accanite resistenze di coloro che si vedono privati della particella donde ricavano il loro sostentamento, sicché la tema di ledere quei diffusi interessi affidati al patrocinio di invadenti organizzazioni sindacali sta portando, come ad esempio nei comprensori del Fucino e di Crotone, a quell'eccessivo spezzettamento del possesso che, perpetuando e moltiplicando siffatte anomalie patologiche, concorreranno a rincrudire le tare paralizzatrici del progresso agricolo.

Contrasti di particolare asprezza si sono poi verificati qua e là, ma soprattutto in Sicilia, quando in certe circostanze è dovuta intervenire la forza pubblica per sfrattare dalle terre scorporate delle famiglie di mezzadri o piccoli affittuari che le coltivavano anche da moltissimi anni, ed immettervi gli assegnatari. Ma non di rado i contendenti si sono accomodati in un buon ripiego conciliativo nel senso che gli assegnatari, anziché assumere la coltivazione delle terre a loro concesse, le hanno, a dispetto dello spirito e delle prescrizioni della riforma, rilasciate in gestione ai vecchi coltivatori, confermandoli come propri coloni o affittuari, e loro sono rimasti nelle pristine condizioni migliorate da questi redditi scesi così miracolosamente dal cielo. Altri casi tipici di collisioni fra le medesime categorie dei lavoratori rurali si sono presentati ugualmente in Sicilia allorché gli espropri ed i frazionamenti sono penetrati nell'ambito di quei 100 mila e più ettari che erano venuti in

possesto di cooperative contadine in seguito al ripristino del regime di occupazione delle terre autorizzato dalle disposizioni ministeriali dell'immediato dopoguerra.

Quando la terra espropriata esige grandi e costose trasformazioni prima che vi sia consentito il conveniente insediamento dei nuovi coltivatori, le assegnazioni precipitose appaiono un inescusabile e deleterio contro-senso. E lo stesso può affermarsi per casi di natura opposti, là dove la riforma ha voluto estendere gli scorpori a terre già sistemate in grandi ed intensive aziende capitalistiche, le quali ritraevano le condizioni della loro elevata produttività proprio da quei peculiari ordinamenti, economicamente coordinati alle condizioni ambientali, nonché dalla quantità e specie dei capitali investiti o impiegati. Orbene non dovrebbe essere ignoto ai legislatori quante difficoltà tecniche e finanziarie opponga il passaggio dalla gestione unitaria di una grande impresa a numerosi esercizi suddivisi che siano almeno in grado di conservare complessivamente il volume degli antichi redditi: difficoltà superabili solamente con una graduale ed avveduta adeguazione dei congegni organizzativi e delle attrezzature.

Sotto un altro aspetto, ugualmente di gran momento per i fini economici e sociali che la riforma afferma di perseguire, la norma delle affrettate assegnazioni definitive appare in patente contrasto con la necessaria selezione degli assegnatari, circostanza di capitale importanza per assicurare l'esistenza attiva delle nuove piccole aziende, ed alla quale avrebbe molto giovato la temporanea adozione di rapporti diversi dalla piena proprietà. E perciò anche a questo proposito la riforma ha rivelato i genuini attributi dei suoi moventi e dei suoi obiettivi, siccome espressione della impaziente velleità di un'operazione sociale mancipia di transitori motivi di pretta convenienza politica, ed i cui improvvisati metodi e disacconci strumenti non potevano non degenerare in un meccanismo di espedienti commessi a fornire i nuovi imprenditori rurali con l'automatismo di un macchinario industriale. Si aggiunga a questo la circostanza che con l'immissione accelerata dei nuovi titolari nella veste di definitivi proprietari, viene a cadere la possibilità di ben accertare i prezzi delle assegnazioni al cui computo dovrebbero, secondo i precetti della legge, concorrere sia l'indennità di esproprio che il costo delle opere eseguite dall'ente, e questo determinabile soltanto a migliorie compiute.

Ma disgraziatamente tutto lascia temere che non si fermerà a questi abbuoni l'arrendevolezza del Governo. È noto che nei contratti di vendita agli assegnatari il pagamento del prezzo dei terreni, somma risultante dai due predetti addendi di cui uno notevolmente ridotto, è regolato in 30 annualità, delle quali, a norma dell'articolo 18 della legge « stralcio », non è ammesso il riscatto anticipato, restando i terreni durante quel periodo vincolati al dominio riservato dell'ente espropriante. Ebbene, già si intravede una combinata manovra per annullare anche le residue garanzie qualificatrici della legge.

Da un lato, infatti, è già apparso al Senato un ordine del giorno secondo cui dalle rate annuali dovrebbe essere detratta, in parte o anche in tutto, la quota pertinente alle migliorie eseguite dall'ente, ove risultasse che il reddito conseguibile dall'assegnatario non fosse tale da consentirgli il pagamento integrale della somma calcolata. Abbisognerebbe molta dose di ottimismo per illudersi che, una volta ammesse, siffatte eccezioni non tarderebbero a trasformarsi in un generale condono. Nel contempo da un'altra parte sono in moto forti pressioni affinché il divieto dell'anticipato riscatto venga abolito, con che cadrebbe la disposizione cardinale della riforma per cui « fino al pagamento integrale del prezzo, qualsiasi atto tra vivi di disposizione o di affitto o comunque di cessione in uso totale o parziale, avente per oggetto il terreno assegnato, è nullo di pieno diritto ». È ben facile prevedere a quali stravaganti conseguenze porterebbe l'accoglimento delle abbinate richieste: l'assegnatario, con un esborso modicissimo (data la riduzione del canone da capitalizzare alla sola equivalenza dell'esigua indennità di esproprio corrisposta agli scorporati), diverrebbe libero di vendere ai molto più elevati prezzi di mercato quel terreno che, per « fini di giustizia sociale », gli era stato aggiudicato con tanta mistica solennità e sul quale lo Stato aveva profuso ingenti mezzi per assicurare una « stabile » sede al di lui emancipato lavoro.

È tutta una concatenata serie di equivoci e di inefficaci, anzi aggravanti ripieghi, per cui ormai, ad onta delle reticenze ufficiali, si stanno sollevando i veli anche sul quadro del bilancio morale della riforma. E cominciano a prender voce le respiscenze di taluni coscienziosi studiosi i quali, attratti in un primo momento dai crepuscolari miraggi della baldanzosa iniziativa, non possono più a

lungo, in omaggio al proprio decoro professionale, ossilizzarsi nelle chimere della vigilia e negli iniziali errori di valutazione. Ché proprio dalla parte loro è già giunto fin d'ora il riconoscimento come la più sconcertante e deludente esperienza dell'impresa si ravvisa nella scarsa partecipazione dei contadini assegnatari alle sue vicende ed alle sue sorti. Ma, di grazia, non era stato affermato che le leggi straordinarie erano state allestite principalmente per appagare le ardenti richieste delle plebi rurali diseredate ed oppresse; e che appunto per accogliere le umane invocazioni prorompenti dagli imi strati sociali, si era stati costretti a travisamenti della logica e del diritto di ogni specie? e non si era pronosticato che i contadini sarebbero stati i veri protagonisti della riforma e che la capitalizzazione del loro lavoro avrebbe dovuto portare un contributo sostanziale al suo successo? Avendo, invece, la prova dei fatti presentata una situazione così diversa, sembrerebbe doveroso che ammissioni del genere, le quali dovrebbero illuminare la distorta o fuorviata opinione pubblica e servire da ammaestramenti tempestivi per l'immediato futuro, non si facessero a mezza voce e di passata, stemperandole in una elusiva riserva di tergiversanti ricerche casuali ed interlocutorie postille marginali; poiché non sono in gioco dei particolari secondari della riforma, ma la pienezza della sua impostazione e del suo significato politico e sociale.

Ma vi ha di più, e come! Col procedere delle stagioni si sta assistendo alla maturazione non solo dei raccolti ma anche delle più imprevedute e bizzarre e, diciamo pure, amene manifestazioni di trasecolanti inversioni di termini e capovolgimenti di posizioni nei confronti di quelle questioni sociali di primo piano che la divinatrice riforma aveva presunto di appianare, ed anche risolvere, con qualche articolo di legge ed un buon numero di miliardi. È di ieri, difatti, la richiesta degli organizzatori estremisti del Ferrarese onde le aziende si impegnino « a non lottizzare la terra e a non venderla, ma a mantenere immutata, nelle estensioni, la conduzione a compartecipazione ». Più perentoriamente ed in termini assoluti la Conferterra e la Camera del lavoro di Bologna hanno invitato le autorità ministeriali e provinciali ad impedire « l'ulteriore spezzettamento, con la vendita a lotti a coltivatori diretti, delle aziende agricole organiche » attualmente condotte ad economia diretta con salariati e braccianti; adducendo che il frazionamento « aggraverebbe ancora di più la crisi agricola

e accentuerebbe la miseria della categoria più povera a danno dell'intera economia cittadina ». Tali manifestazioni non sono affatto sporadiche, e probabilmente preludono ad un'azione bracciantile di massa nell'intera pianura settentrionale contro la smobilizzazione delle aziende capitaliste, per sforbiciare le quali, invece, ai fini di una più vasta formazione delle proprietà contadine, i partiti politici dirigenti vanno da tempo arrotando le cesoie della nuova riforma!!!

LA DIFESA ECONOMICA DELLE NUOVE PROPRIETÀ — LE ORGANIZZAZIONI COOPERATIVE E LE GESTIONI ASSOCIATE.

In merito ai problemi nascenti dalle assegnazioni si impone un cenno circa gli speciali strumenti ed organismi a cui s'intenderebbe principalmente commettere non solo la difesa di fronte ai mercati, ma la stessa guida economica delle maldestre e vacillanti novizie unità contadine: le organizzazioni cooperative. È un tema di rifugio molto antico, del quale gli esperti della riforma, in un convegno ad esso dedicato alcuni mesi fa, hanno ancora una volta rievocato, con encomiabile conoscenza del problema, i meriti e le virtù. Tuttavia la loro è stata piuttosto una nuova prova di romantica confidenza ed una minuziosa diagnosi dei mali cronici e delle carie più moderne, anziché una convincente indicazione di positivi rimedi. Egli è che la storia della cooperazione agraria in Italia (se si eccettuino il settore dei consorzi, peraltro risiedente in un ordine di funzioni e in un piano finanziario particolari ed esso stesso poco uniforme nei suoi gradi periferici; e, ai suoi bei tempi, quello delle casse rurali) è cosparsa molto più di pertinaci buoni propositi di eccellenti leggi e di costose esperienze, che di successi e consolidate costruzioni. Le cause che nel corso di un secolo si sono di volta in volta opposte acciocché essa avesse potuto da noi conseguire una diffusione e delle facoltà regolatrici pari a quelle di alcuni altri paesi, mal si prestano ad essere prospettate in una sommaria elencazione, inquantoché, intrecciate fra di loro in un groviglio molto più complicato di quel che non possa apparire ad un panoramico sguardo congressuale, sono state rese difficili a dirimere, più che dalla vigoria della loro specifica resistenza attiva o passiva, dagli attriti del terreno su cui si operava, mantenuto costantemente poco praticabile e talvolta addirittura refrattario da quella scarsa sensibilità, se non pure riluttanza, alle forme associative che è nello spirito e nel tempe-

ramento della gran maggioranza dei ceti agricoli italiani, ed in particolar modo di quelli meridionali.

Non sembra qui il caso di tornare a dissertare sull'essenza di tale riservatezza più familiare che individuale, e se essa sia per così dire congenita ovvero acquisita ed indurita da lunga dissuetudine; ma è un fatto irrecusabile che i suoi segni si sono immancabilmente manifestati con tarpanti effetti ogni qual volta si è cercato di allargare gli interessi rurali oltre la cerchia delle mura domestiche. Si persisterebbe perciò in una posizione polemica di molto comodo, ma superficiale ed utopistica, minimizzando cotesta pesante eredità etnica, ed illudendosi che essa possa venire in breve momento risanata col risommergerla una volta di più in una profusione di proposte e di speranze sia pure in buona fede e con passione riaffermate. Con ciò non s'intende screditare il fervore cooperativistico nelle zone di riforma, che anzi è da incoraggiare (e non solamente in quei particolari comprensori) nei limiti dei suoi possibili rendimenti. Si è voluto unicamente manifestare la convinzione come non appaia pienamente giustificata la fiducia che su tale precipuo strumento (che in ogni caso non dovrebbe essere assunto a diversivo dialettico di più urgenti preoccupazioni) possa farsi assegnamento per il successo del cosiddetto « terzo tempo » della riforma stessa.

È naturale che le precedenti avvertenze e riserve non si rapportano nella stessa stregua a ciascuna delle due forme fondamentali, ben differenziate per natura e funzione, attraverso le quali si applicano nei settori agricoli i concetti ed i sistemi della cooperazione.

Invero quelle di una prima categoria che comprendono le società a scopi essenzialmente tecnico-commerciali, pertinenti cioè ad alcuni stadi e speciali momenti o a determinati negozi ed integrazioni dell'esercizio agricolo, non si sovrappongono alle imprese individuali, ma sono rivolte a facilitar loro il più conveniente acquisto ed impiego dei mezzi strumentali e lo smercio dei prodotti, ovvero ad organizzare sui più vasti piani collettivi e rendere maggiormente redditizie le attività connesse delle manipolazioni commerciali e delle trasformazioni industriali di speciali derrate, nell'ambito delle stesse aziende produttrici. Per questo vasto gruppo di operazioni che possono abbracciare numerose fasi del processo agricolo ed efficacemente prolungarne il ciclo economico, un'avveduta e vigorosa azione di incitamento, di riordinamento e di assistenza delle forme associate

s'impone oggi più che mai come urgente problema di carattere generale; con l'intesa però che alle mutate esigenze dei nuovi tempi si risponda con metodi ed indirizzi tecnici ed amministrativi rinnovati e con più comprensiva visione degli interessi da tutelare, sicché le iniziative, come pure i soccorsi finanziari diretti o indiretti dello Stato, non sottintendano quale precipua mira — come sovente è accaduto fino ad ora — la dislocazione di nuovi nuclei periferici per i tornaconti della contingenza politica. Sono state recentemente emanate in proposito delle direttive ministeriali precise. Vi è da augurarsi che esse siano ben comprese e seguite con perseverante serietà costruttiva, lungi da miracolistiche lusinghe, e con la consapevolezza della complessità dei compiti e degli ostacoli di ogni natura da superare, di modo che, considerando una buona volta chiusa la centenaria fase dei replicati esperimenti, la cooperazione agricola italiana, portata con misurati metodi alle forme integrative e solidali più penetranti, possa effettivamente conferire sani concorsi e stimoli innovatori, e più ampie e sicure basi alle gestioni della gran massa degli operatori rurali.

È da tenere in particolare conto che per quanto concerne le attività connesse, la cooperazione agricola italiana è rimasta in generale in grande arretrato rispetto a quella di altri paesi, anche a noi confinanti. Eppure la forte sproporzione passiva fra la massa dei cittadini addetti all'agricoltura e la quota di reddito nazionale che ad essi proviene — circostanza che indiscutibilmente rappresenta la causa maggiore del ritardato progresso civile dei ceti rurali ed il fondo del cronico dissesto nell'equilibrio sociale — verrebbe in gran parte ridotto qualora gli agricoltori non continuassero ad abbandonare alla intermediazione ed ai lucri di altri operatori economici buona parte dei servizi di distribuzione al consumo (si calcola a quasi 800 miliardi di lire annue il compenso prelevato dalle categorie extra-agricole che adempiono a tale funzione), come delle finiture merceologiche di certi prodotti base, mentre potrebbero, gli uni e le altre, su più vasta scala di quanto oggi non avvenga, essere portati a compimento dalle loro imprese coalizzate.

Osservazioni di diverso tenore suggeriscono le associazioni cooperative dell'altra categoria, quelle cioè che abbracciano l'intero processo produttivo, fino a rappresentare la struttura legale delle imprese. Sulla storia e sull'odierna consistenza delle cooperative agricole per la conduzione dei terreni in Italia è testé apparso un voluminoso studio,

che può dirsi completo, del professore Ugo Sorbi. È un movimento che, dopo aver attraversato numerose vicissitudini, attualmente presenta un'ampiezza discontinua ma non trascurabile, dovuta principalmente alla legislazione sulla concessione di terre ai contadini, il medesimo impulso che nelle smanie del primo dopoguerra vi eccitò improvvisamente, ma purtroppo fugaci fortune. Vi prevalgono di gran lunga le affittanze collettive, e fra esse quelle a conduzione divisa; ma alcune altre forme (quali le cooperative su terra propria, le partitanze e mezzadrie collettive e simili) manifestano una sensibile tendenza all'aumento.

Su questo tema, del quale i reali aspetti sono stati spesso adombrati dalle inframmettenze politiche, appare molto opportuno l'ammonitore parere del professor Serpieri nella presentazione del predetto lavoro del Sorbi, e che qui, condividendolo appieno, preme riportare per intero: « Questo movimento merita tutta l'attenzione di quanti si occupano della nostra economia agraria: esso è una delle manifestazioni della progrediente ascesa dei contadini verso l'impresa e la proprietà. Dobbiamo compiacercene, ogni qualvolta avvenga selettivamente, cioè per contadini singoli o per gruppi di contadini i quali, per qualità professionali e soprattutto morali, siano pronti alla responsabilità dell'impresa e della proprietà. Le quali, non solo per i « borghesi », ma anche, ed egualmente, per i contadini implicano, oltreché diritti, doveri verso la collettività nazionale. Opportune le norme legislative che, agevolando l'ascesa, non ne annullino il carattere selettivo; inopportune quando esse pretendono di ascendere indiscriminatamente masse di lavoratori ».

La circospezione con la quale, di fronte a troppo leggieri confidenze, si è creduto scervere e vagliare l'effettivo valore delle risorse che le varie forme cooperative sono in grado di apportare ai grandi problemi, sia normali che straordinari, dell'agricoltura italiana, ed i limiti di convenienza di una loro sforzata estensione, non può venir tacciata né di pessimismo né di eresia, essendo essa, oltre a tutto il resto, confortata dalla sostanziale concordanza con le opinioni degli organi dell'O. N. U. espresse in una recente pubblicazione ufficiale ricca di notizie e di chiarimenti (*N. U. Le progres rural par l'action cooperative* - New York, 1954). In essa si riconosce, è vero, che, riguardato nei paradigmi degli schermi dell'agricoltura mondiale, il movimento cooperativo va in via

di massima consolidandosi e vi occupa un considerevole posto, beninteso in misura e con aspetti molto diversi secondo i casi ed i luoghi. Ma coteste confortevoli costatazioni concernono quasi esclusivamente le società di ordine commerciale, industriale e creditizio, quelle cioè della prima categoria, dirette ad agevolare ed integrare tecnicamente ed economicamente, le gestioni individuali, specie là dove tali funzioni essi hanno saputo stimulare con un fecondo interessamento per l'istruzione professionale.

Assai differente si presenta invece il bilancio delle cooperative per la gestione collettiva delle imprese. Il rapporto delle Nazioni Unite, difatti, riconosce esplicitamente che, quantunque in questi ultimi tempi siano state rivolte in parecchi paesi molte cure ed i maggiori sforzi per introdurre e diffondere tali forme che, d'altronde, i continui perfezionamenti delle attrezzature strumentali ed il rapido progresso delle cognizioni tecniche avrebbero dovuto ovunque favorire, in realtà le iniziative non hanno conseguito che risultati poco rilevanti nelle strutture dell'agricoltura mondiale, la quale riposa ancora sui milioni di conduzioni individuali. Va da sé, avverte la relazione stessa, che non possono essere prese ad esempio le manifestazioni ed i risultati delle gestioni cooperative, della Unione Sovietica e di certi paesi delle pianure dell'Europa centrale dove esse non rappresentano l'espressione di un'associazione volontaria, e perciò non si prestano a comparazioni qualitative e quantitative con altre forme d'impresa, essendo la collettivizzazione rurale inclusa nel basilare indirizzo politico comunista di quegli Stati. L'interessante pubblicazione ha cura di annotare come dalle indagini condotte con la obiettività e con i mezzi che sono propri di quella potente organizzazione internazionale, non sembra in linea generale che i vantaggi delle gestioni collettive su terre proprie o prese in affitto possano compensare gli inconvenienti e le difficoltà del passaggio a quei gradi superiori delle conduzioni individuali; anzi si è dovuto rilevare come raramente si riscontri un assieme di circostanze economiche e sociali capaci di favorirne il successo: gli stessi *Kvutza* in Israele, dei quali tanto si è parlato, non rappresenterebbero che eccezioni nell'organizzazione di quel giovane Stato.

Ci sarebbe infine da avvertire, anche qui in armonia con le conclusioni del rapporto dell'O. N. U., che le organizzazioni cooperative non possono reputarsi ed usarsi sic-

come il riduttore universale delle angustie organiche della proprietà contadina; laddove le necessità della sua tutela e del suo potenziamento economico dovrebbero, per molti casi, indirizzarsi ad altri strumenti consortili più adatti e meglio attrezzati per la natura del servizio richiesto ed il genere delle attività da coordinare.

II.

GLI ASPETTI ED I PROBLEMI
DEL REGIME FONDARIO IN ITALIACONSIDERAZIONI SULLE RIFORME DEL PRIMO
E DEL SECONDO DOPOGUERRA NEI VARI PAESI

La precedente esposizione, benché limitata ai soggetti e ai dati essenziali, illustra chiaramente di quanto i criteri informativi ed i modi di attuazione delle leggi di riforma del 1950 risentano, gli uni con il loro semplicismo e l'astratta genericità e gli altri col drastico automatismo, del sopravvento di vaghe indetture programmatiche e meteoriche suggestioni di calcolo parlamentare, sulle ragioni più direttamente attinenti e ligie alla realtà delle strutture economico-sociali del mondo rurale italiano ed all'andamento della congiuntura, le quali, invece, sarebbero dovute essere loro in primo luogo a condizionare le correzioni e configurare il conveniente assetto dei difformi e poco comparabili nostri ordinamenti fondiari. Si è invece giudicata meglio calzante e più speditiva, com'è stato esplicitamente ammesso dagli stessi partiti patrocinatori della riforma, l'avventura politica, demandando la definizione di quei grossi problemi, non sempre stimati ed approfonditi nella molteplicità della loro natura, a schematici piani di circostanza esornati da formule simboliche alle quali l'ostentato titolo di « postulati democratici » non risarcisce di certo il contenuto antistorico e pseudo-scientifico.

Eppure l'omologata esperienza delle riforme agrarie introdotte nel primo dopoguerra in parecchi paesi dell'Europa orientale e in qualcuno del continente americano, con i loro effetti esiziali, e in taluni casi addirittura catastrofici, per le produzioni agricole e zootecniche, e con le conseguenti disastrose ripercussioni sul commercio con l'estero, avrebbero dovuto avvertire che rimaneggiamenti così vasti ed avventati del regime fondiario, assoggettati unicamente a presunte ragioni politiche ed intrapresi senza il concorso di particolari condizioni e la coesistenza di

forze e di elementi materiali complementari, anche se possono essere in grado di coprire, e temporaneamente accantonare, una situazione di travaglio sociale, non sono stati giammai capaci di risolvere durevolmente i problemi demografici e produttivi di fondo, e talvolta li hanno peggiorati.

Non vi ha dubbio che in questo secondo dopoguerra le riforme agrarie vanno esprimendo nel loro complesso un fenomeno mondiale di gran lunga più imponente, e appaiono guidate da criteri più esperti e razionali e meglio aderenti alle diversità delle conformazioni ambientali ed alle particolari necessità dei singoli Stati. Tuttavia, prima di sentenziare con affermazioni sommarie e procedere ad impazienti riscontri e paralleli, parrebbe saggia cosa l'esaminare un po' da vicino gli aspetti locali di questo ingente processo storico che si sta svolgendo in quasi tutte le nazioni della terra, ma con manifestazioni e indirizzi talmente differenti fra loro, sia nella specie che nelle finalità, da non prestarsi ad una formalistica classificazione unitaria, e tanto meno a venir parificati nello stesso giudizio di merito.

Anche per questo argomento noi possediamo informazioni obiettive e di singolare valore ed autorità le quali provengono dalla medesima fonte ufficiale precedentemente utilizzata: il rapporto (che dovrebbe essere il primo di una serie periodica) del segretariato dell'O. N. U., redatto col concorso della F. A. O. e del B. I. T., vale a dire i tre massimi e più qualificati enti dell'organizzazione societaria mondiale (*Nations Unies - Progrès de la réforme agraire*, New York, 1954). L'inchiesta, deliberata dalle assemblee generali delle Nazioni Unite del 1950 e 1951, è stata compilata in base alle risposte ricevute, sulla traccia di uno schematico questionario, da oltre sessanta paesi e territori, raggruppanti una popolazione di un miliardo e 300 milioni di abitanti e coprenti complessivamente una superficie di due miliardi di ettari di terre agricole. Fra i paesi dei quali nel rapporto mancano le risposte vanno particolarmente notate la Cina comunista, l'Unione Sovietica, l'Albania, la Bulgaria, la Romania e l'Ungheria. Invece vi figurano la Cecoslovacchia e la Polonia.

Dal documento si rileva anzitutto come la locuzione « riforma agraria » venga intesa in vari significati, corrispondenti ad una gradazione vastissima di principi e norme di politica economica e sociale, e secondo le esigenze peculiari dei vari paesi e gli indirizzi programmatici dei rispettivi governi. Sicché

le dichiarate riforme, mentre in alcuni sono decisamente rivolte a rimaneggiamenti del regime fondiario più o meno ampi e profondi, in moltissimi altri appaiono limitate, beninteso con procedimenti di varia natura ed intensità, a promuovere e secondare l'elevazione della società rurale e l'incremento della produzione, seguendo direttive e sistemi che potrebbero definirsi di normalità evolutiva, e perciò in contrasto con i primi di accentuato carattere sovvertitore o rivoluzionario che dir si voglia. In fondo è la distinzione che alcuni trattatisti fanno opportunamente tra « riforma fondiaria » e « riforma agraria ».

E nella grande maggioranza delle risposte al questionario figurano appunto, dove in parte e dove tutte, le voci corrispondenti alle più note ed usuali esplicazioni che rientrano in un indirizzo di politica « agraria » normale su basi eminentemente tecniche ed economiche quella cioè che, per quanto antesignana ardua e multiforme possa essere nell'impostazione e nei risultati, non investe però coattivamente i rapporti del possesso fondiario. Si tratta di titoli che la legislazione italiana conosce da tempo, anche se non tutti hanno avuto un ritmo di attuazione costante e proporzionato ai bisogni (intensificazione della colonizzazione e messa in valore dei territori depressi; impulso alla moltiplicazione spontanea delle imprese familiari e consolidamento di quelle esistenti; regolamentazione dei rapporti contrattuali; miglioramento delle condizioni dei salariati; incoraggiamento alle organizzazioni cooperative; diffusione dell'istruzione professionale; facilitazioni per il credito agrario e per il più vasto ed economico impiego dei mezzi strumentali, e così via).

Presenta tutto l'assieme un panorama davvero impressionante, donde emerge come i temi della vita rurale occupino oramai i primi posti nella politica attiva di quasi tutti gli stati del mondo, dai più ricchi ed estesi ai più poveri e minuscoli, da quelli di recente popolamento agli altri di vecchia costituzione ed antica civiltà. Ma sarebbe vano ricercare nei suoi primi piani i desiderati elementi comparativi sufficienti a donare, con la dignità di una diffusa usanza democratica internazionale, una parvenza di prestigio al tipo della legislazione riformatrice postbellica del nostro Stato.

Invero, secondo il riassunto testuale del rapporto, le risposte dei vari governi delineano un sorprendente contrasto fra i paesi delle regioni temperate e gli altri. I primi concordano in via di massima nel non ritenere necessaria l'adozione nei loro territori

di riforme modificatrici del regime fondiario, generali e sistematiche, salvo la riserva da parte di qualcuno di procedere a provvedimenti marginali per casi e condizioni particolari. Unica eccezione l'Italia. Al contrario quella necessità appare dichiarata, dove più dove meno esplicitamente, nelle risposte di parecchi governi degli altri settori geografici.

A conti fatti, il documento ufficiale, nonostante la sua generica intonazione ottimistica, riduce a sedici soltanto i paesi che da tutti i continenti hanno fatto conoscere di aver preso delle misure straordinarie per facilitare l'acquisto del diritto di proprietà a masse numerose di contadini, mercé la distribuzione di terre di varia provenienza. Numero, in verità, ben esiguo, anche se le sue unità possedessero un uniforme significato e valore. Ma se ci si indugia a riscontrare, nella parte analitica del rapporto, il testo delle singole risposte, si scorge facilmente come i modelli prescelti e le regole seguite da ciascuno di quei sedici stati differiscano notevolmente, ed in qualche caso sostanzialmente, fra di loro, e non possono tutte venir riportate alla rigidità delle leggi italiane.

Difatti il campo di più vasta applicazione della riforma fondiaria propriamente detta sembrerebbe l'Asia, con in testa quattro paesi: l'India, il Pakistan, il Giappone e Formosa. Orbene in India la riforma più o meno avanzata nelle diverse province, è principalmente diretta alla soppressione di certe forme pseudo-feudali di conduzione dei pubblici demani basata sull'invadenza oppressiva ed antieconomica di una potente classe di intermediari fiscali (*zamindari*); e gli agricoltori che coltivano come affittuari quelle terre ne acquisteranno, dietro la corresponsione di una indennità allo Stato, la proprietà, sottoposta però a numerosi vincoli restrittivi. A un di presso si va operando nel Pakistan per quanto riguarda il Bengala orientale dove gli affittuari dei *zamindari* diventeranno affittuari diretti dello Stato e godranno dei diritti equivalenti alla proprietà; mentre nel Pakistan occidentale e nel Punjab la riforma è più specificamente indirizzata a favorire gli acquisti diretti da parte dei coltivatori. In Giappone, invece, fin dal 1946 è in attuazione una legge che mira al forzato trasferimento ai contadini del 40 per cento di tutte le terre agrarie; ed un'analoga riforma è in corso a Formosa. Alla legislazione di questi due lontani paesi del Pacifico asiatico, dunque, si possono finora paragonare per marcata affinità le nostre leggi « Sila » e « stralcio », le quali, se ci spostiamo verso

il vicino Oriente, trovano un altro paradigma apparigliabile al loro nel decreto del governo egiziano del settembre 1952 mirante all'espropriazione di numerose terre private e conseguente loro redistribuzione ai contadini. Il provvedimento tuttavia è integrato da una serie di misure per impedire che in quelle regioni di soprapopolamento e di alta intensità colturale la drastica ed accelerata operazione possa generare un abbassamento del livello produttivo. In Turchia, al contrario, che pure figura nell'elenco dei 16, la riforma concerne più il prosciugamento ed il dissodamento di ampie distese non appoderate (bonifica), che non il frazionamento fondiario, limitato quasi esclusivamente alle terre pubbliche incolte.

In Europa non più di quattro paesi segnalano rilevanti misure già in applicazione per la formazione coatta di nuove proprietà familiari. Due di essi però sono governati da regimi comunisti ed appartengono all'orbita politica dell'Unione Sovietica: la Polonia, in cui la ripartizione di 6 milioni di ettari fra un milione di famiglie ha trasfigurato completamente la fisionomia sociale; e la Cecoslovacchia, dove le leggi del 1945, 1947 e 1948 hanno consentito l'espropriazione di grandi distese boschive e seminate che, passate in proprietà dello Stato, sono state suddivise in piccole aziende sufficienti ai bisogni familiari. Il terzo paese è la Finlandia la quale sta proseguendo con maggiore impegno la metodica politica del graduale e prudente frazionamento fondiario iniziata nel periodo fra le due guerre. Il quarto è l'Italia. È invece da escludere dal novero la Germania occidentale dove, occupandovi i grandi possessori scarse aliquote di territorio, la riforma intesa nel senso della nostra legislazione ha avuto una portata trascurabile. Dei restanti numerosi paesi europei, due altri discorrono, è vero, di riforme strutturali, le quali però fino ad oggi sono ancora allo studio o sono state timidamente attuate solo in minima parte. La Jugoslavia, che attribuisce alla penuria delle terre il mancato aumento del numero dei piccoli proprietari col sistema della distribuzione di più vasti possessori espropriati (al quale scopo però dovrebbe meglio valere una nuova legge emanata nel 1953), e che nel contempo riconosce come le aziende agricole cooperative, create a fianco di un certo numero di aziende statali allo scopo di promuovere un'organizzazione più redditizia, non abbiano generalmente risposto alle aspettative, tanto che dal 1951 il loro numero è fortemente diminuito. Infine la Spagna, terra di un'emergente economia latifondistica, nella

quale però sembra che non si andrebbe oltre gli acquisti da parte dello Stato, per il tramite di un istituto di colonizzazione, di vaste tenute, suddivise le quali in poderi delle dimensioni familiari, questi verrebbero assegnati a coltivatori diretti semplicemente in uso, e non in proprietà: una riforma, dunque, in nulla accostabile a quella della nostra Repubblica.

In tutto il continente americano misure del genere che presentino un certo interesse sono segnalate unicamente dai governi del Messico, della Bolivia e di Portorico, paesi dove i problemi fondiari da mezzo secolo si trascinano attraverso alterne vicende molto agitate e talvolta pittoresche. Nei primi due è in corso di faticosa applicazione il principio, da tempo proclamato, della restituzione delle terre variamente usurpate alle collettività di villaggio; a Portorico, invece, si mira al trasferimento dei pubblici demani a gestioni cooperative od anche a singole famiglie, sullo schema di un programma che però trovasi ancora allo stato iniziale.

In conclusione: se preme di addurre ad ogni costo degli esempi di comparazione che non lascino isolata la plumbea legislazione italiana nel multicolore quadro del fervore riformistico mondiale, bisogna andare a cercarli oltre le cortine comuniste dove se ne troveranno di copiosi e famosi: altrimenti converrà accontentarsi dei riferimenti, non tutti appropriati e qualcuno meramente epidemico, che sono in grado di offrire il Giappone, Formosa, l'Egitto, la Finlandia e, se si vuole, anche Portorico.

REALTÀ ECONOMICHE E GEOGRAFICHE

Se non fosse perchè la letteratura aulica e quella domenicale pare che li ignorino e li abbiano dimenticati, sembrerebbe futile richiamare, insieme a qualche costatazione elementare, taluni principî della teoria economica riconosciuti come universali e perentori alla luce delle probanti testimonianze della storia economica e civile, e riconfermati dalla diretta verifica dei fatti contemporanei:

1^o) A generare e condizionare un tipo di regime fondiario con le sue particolari dimensioni, il grado di intensità colturale e la capienza demografica ed a consolidarlo, e poscia o a degenerarlo ovvero a sospingerlo verso superiori forme di ordinamenti e produttività, hanno in ogni epoca concorso una sommatoria di molteplici fattori e condizioni (e di ogni ordine fisico, biologico, storico, antropico ed economico), non isotonici e non tutti misurabili col medesimo metro, alcuni

dei quali concatenati da relazioni di concausa o in reciproci rapporti di interferenza, ed altri distaccati ed autonomi secondo proprie leggi. Taluni di essi sono modificabili o removibili con adeguati mezzi in una propizia continuità del turno storico; altri invece e particolarmente quelli che maggiormente riflettono le qualità stirpiche ed i costumi di una collettività nazionale o di una aggregazione politica, esigono più lungo tirocinio, sicchè la pretesa di forzarli a violenti adattamenti ed immature variazioni può condurre o all'insuccesso del tentativo, ovvero, non appena la innaturale compressione cessi di agire o si attenui, al riprodursi di condizioni più ingrati e depresse di quelle che si era creduto eliminare o risolle-
vare.

2º) I nostri confini nazionali, i quali posseggono valore assoluto nell'ordine geografico etnico e storico, delimitano tuttavia un paese estremamente eterogeneo negli aspetti corografici. In esso l'esile e montuosa configurazione peninsulare, che dalle tipiche regioni climatiche dell'Europa centrale adduce lungo un permanente disordine oroidrografico, ai margini dei paralleli sub-tropicali, e ripete in altitudine, si può dire in ogni dove, le medesime disparità longitudinali: la differente età geologica e natura litografica degli strati su cui poggiano i terreni coltivati e la svariatissima costituzione e capacità produttiva di questi seppure compresi in un ristretto circolo territoriale; ed infine la rapida diversificazione ed incostanza delle manifestazioni dei climi locali fra i paraventi della medesima zona, e le mutabili reversioni secolari delle endemie desolatrici hanno generato un tale retaggio di ambienti cantonali agricoli da rendere inconcludente ogni classificazione e nomenclatura tracciata su poche linee di caratteri comuni, e quindi frustraneo qualsiasi impegno che partisse da moduli generici o convenzionali.

3º) A differenza di altri paesi dove una evoluzione di carattere unitario ha originato poche ma nette classi rurali, in Italia, una lunga e tormentata storia dominata dalle più disparate influenze, spezzata politicamente nel suo decorso e cristallizzata in numerose forme divergenti dall'opera legislativa dei singoli Stati, ha prodotto quel mosaico multicolore che è la nostra popolazione agricola con i suoi innumeri ceti e gradazioni sociali dai differentissimi aspetti demografici come dai discordanti caratteri ed ineguali capacità.

4º) I diversi terreni, a cagione appunto delle difformi combinazioni fisiogeografiche,

presentano ciascuno delle differenti reazioni ad ulteriori applicazioni di equivalenti mezzi produttivi, ossia dall'uno all'altro varia il grado di suscettività e quindi il rendimento. Tutto ciò anche se si prescinde dalla immenza universale della legge dei rendimenti decrescenti. Nel nostro Paese, come si è già detto, siffatti divari sono tali che le loro conseguenze differenziatrici e limitatrici devono essere tenute in primario conto sia per l'esatta comprensione degli attributi della nostra economia rurale, sia nella ricerca e nella scelta dei più confacenti mezzi per assicurare di ciascun ambiente la più proficua utilizzazione. Queste considerazioni concorrono a spiegare, in Italia come altrove, le gradazioni d'intensità dell'impresa agricola nel tempo e nello spazio, quando beninteso la specie degli ordinamenti nelle singole zone derivino dall'equilibrio economico e dal libero corso dell'evoluzione sociale; e servono altresì a confermare in qual modo non esista un assoluto grado di intensità preferibile e predeterminabile dovunque e in ogni caso, e perché le forme maggiormente intensive non debbano essere sempre pregiudizialmente considerate, sotto l'aspetto economico, le più convenienti.

In particolare il principio conduce a mostrare l'irragionevolezza di certi orientamenti legislativi che vorrebbero fare obbligo permanente ai proprietari di terreni concessi in affitto o condotti con contratti parziari di destinare annualmente in miglioramenti fondiari aliquote fisse del canone o del prodotto vendibile; imposizione oltre al resto incoerente, considerando che la sua gravezza in valore effettivo crescerebbe in ragione della maggiore produttività in atto del fondo, per il quale, invece, si dovrebbero presumere minori necessità di ulteriori investimenti.

5º) La forma e la grandezza della proprietà terriera costituiscono un fattore importante sì, ma indiretto ed intermedio di produzione economica e di progresso sociale. Sono piuttosto i regolati rapporti fra la destinazione tecnica dell'azienda e la quantità e qualità dei fattori produttivi in essa impiegati, ossia la proporzionata corrispondenza tra la capacità e l'interesse dell'impresa da un lato e dall'altro la consistenza degli agenti di lavoro e dei mezzi adoperati in un particolare esercizio, quelli che rendono maggiore abbondanza di beni e ne regolano la più vantaggiosa ripartizione fra gli usi del consumo e la conversione in nuovi capitali strumentali. Secondo la dottrina economica dell'agricoltura, un ottimo teorico ed assoluto di gran-

dezza dell'impresa non esiste; esso va bensì determinato, in un certo momento, per ciascun luogo e per un dato tipo colturale.

Orbene il legislatore, stimolato da preoccupazioni di tutt'altro ordine, ha creduto di sorvolare su queste realtà logiche e di fatto, tanto che nella elaborazione della riforma il parere dei tecnici, da più parti sollecitato, è stato richiesto solo a testo già compilato e, dopo i primi sgraditi responsi, passato silenziosamente agli archivi.

A due argomenti principali, assunti con criteri rigidi ed esclusivi, si è fatto richiamo per adonestare una riforma, abnorme sia alla stregua del diritto positivo che delle leggi del meccanismo economico.

IL PRETESO MONOPOLIO TERRIERO.

Si è innanzi tutto affermata, ai fini della pace sociale e del progresso civile, la necessità imperiosa, e soprastante a qualsiasi diversa considerazione e convenienza, di spezzare, senza ulteriori indugi, gli ingombranti monopoli terrieri, inconciliabili con lo stato evoluto della moderna società e non altrimenti espugnabili che con l'irruzione inesorabile e sbrigativa della legge.

Ma la realtà desumibile dalle sicure statistiche ufficiali è che la proprietà fondiaria italiana soffriva di tutt'altro che di eccessiva

concentrazione. Si riportano qui di seguito i dati dell'Istituto nazionale di economia agraria sulla distribuzione della proprietà fondiaria dei privati per classi di superficie in tutto il territorio della Repubblica, al quale prospetto si reputa necessario far precedere dei cenni sulla superficie di tutto il territorio nazionale e sulla sua ripartizione secondo le colture:

Superficie agricola e forestale ettari 27.826.029:
di cui:

proprietà dei privati .	Ha.	21.572.951
proprietà degli Enti .	»	6.253.078
Totale c. s. . . .	Ha.	27.826.029

E secondo le colture:

boschi	Ha.	5.503.300
incolti produttivi . . .	»	1.566.700
prati e pascoli permanenti	»	5.562.629
seminativi	»	12.954.400
colture legnose ed arboree specializzate .	»	2.239.000
Totale c. s. . . .	Ha.	27.826.029

Ciò indicato, ecco qui di seguito il quadro:

LEGISLATURA II — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Distribuzione della proprietà fondiaria dei privati, per classi di superficie in tutto il territorio della Repubblica.

LIMITE DI SUPERFICIE Ettari	NUMERO DELLE PROPRIETÀ E SUPERFICIE CORRISPONDENTE									
	In complesso		In montagna		In collina		In pianura		Numero	Ettari
	Numero proprietà	Superficie corrispondente Ettari	Numero	Ettari	Numero	Ettari	Numero	Ettari		
Fino a 0,50	5.130.851	874.989	2.166.808	344.049	2.006.820	361.472	957.223	169.468		
Da 0,50 a 2	2.795.122	2.882.992	1.019.849	1.057.521	1.210.970	1.245.243	564.303	580.228		
Da 2 a 5	952.070	2.943.375	362.110	1.120.376	399.443	1.232.941	190.517	590.058		
Da 5 a 10	330.733	2.289.669	120.078	827.066	138.713	961.445	71.942	501.158		
Da 10 a 25	192.815	2.945.482	61.002	922.309	83.141	1.271.563	48.672	751.610		
Da 25 a 50	60.874	2.104.427	16.841	580.750	27.039	936.196	16.994	587.481		
Da 50 a 100	28.381	1.956.450	7.092	485.442	13.269	918.313	8.020	552.725		
Da 100 a 200	12.918	1.782.112	3.218	443.555	6.307	872.904	3.393	465.653		
Da 200 a 500	6.536	1.946.595	1.697	513.837	3.303	980.448	1.536	452.310		
Da 500 a 1000	1.440	971.159	378	251.291	769	521.958	293	197.910		
Da 1000 e oltre	502	875.701	128	225.377	274	469.999	100	180.125		
Totale	9.512.242	21.572.951	3.759.201	6.771.743	3.890.048	9.771.482	1.862.993	5.028.726		

Per quanto chiarissimo sia lo specchio, si rende necessaria qualche osservazione su detto quadro per quel che può avere riferimento alla piccola proprietà: le proprietà fino ad ettari 0,50 (Numero proprietà 5.130.851 e superficie corrispondente di ettari 874.989); e per quelle da ettari 0,50 a 2 (Numero proprietà 2.795.122 e superficie relativa di ettari 2.882.992) ci si trova di fronte ad imprese contadine non autonome.

Le proprietà, invece, da 2 a 5 ettari; da 5 a 10; da 10 a 25 per gran parte rappresentano il dominio che fondatamente può attribuirsi alla proprietà coltivatrice autonoma e che, come rilevasi dal « Quadro A », è costituita, nel suo totale, da 1.475.618 proprietà e da una superficie di ettari 8.178.526.

E tenendo presente che le proprietà sopra elencate, quelle cioè, fino ad ettari 0,50 e da 0,50 a 2 dovranno pur considerarsi piccole proprietà da rendere, gradualmente, « proprietà coltivatrici autonome » (e questo sarebbe stato già raggiunto se si fosse lasciata la libera contrattazione prevista dalla citata legge 24 febbraio 1948, n. 114, e non già attraverso la Cassa per la formazione della proprietà contadina), si hanno per queste due classi di superfici i totali seguenti:

proprietà: 5.130.851 + 2.795.122 =
proprietà 7.925.973;

superficie Ha. 874.989 + 2.882.992 =
superficie 3.757.981;

che aggiunti a quelli precedenti delle classi da ettari 2 a 5; da 5 a 10; da 10 a 25 danno complessivamente:

proprietà: 1.475.618 + 7.925.973 =
9.401.591;

superficie Ha. 8.178.526 + 3.757.981 =
11.936.507

che rappresentano, rispetto al numero complessivo delle proprietà dei privati (9.512.242) il 98,8 per cento e rispetto alla superficie complessiva della proprietà privata (Ha. 21.572.951) il 55,2 per cento!

Cade proprio a proposito, a questo punto, riprodurre i giudizi del professore Luigi Einaudi (ex Presidente della Repubblica), e dell'emerito professor Arrigo Serpieri. LUIGI EINAUDI: « L'Italia non è un paese di latifondi e la superficie totale censita, agricola e forestale, dei privati è divisa in ben 10.914.295 partite catastali che sono attribuibili a circa 9.520.000 ditte proprietarie ». ARRIGO SERPIERI: « Le proprietà superiori ai 1.000 ettari sono appena 1.680 e di queste

ben 898 sono collocate in montagna dove rappresentano i grandi complessi boschivi e pascolativi per lo più comunali e collettivi; rimangono quindi appena 782 proprietà superiori ai 1.000 ettari e di queste « larga parte appartengono non a privati ma ad Enti ».

Fa rilevare altrove il medesimo professore Serpieri che se si considera, anziché la superficie, il reddito dominicale, quasi il 90 per cento di quello totale delle proprietà private spetta a classi che non superano le lire 100.000 annue (secondo le stime del 1937-1939); il 95,6 per cento a quelle che non superano le 200.000, e solo il 4,4 per cento a quelle con oltre 200.000. Dal lato opposto, il 47,4 per cento spetta a proprietà con reddito inferiore alle 5.000 annue. (Le indicate cifre di reddito fondiario possono tradursi in reddito attuale moltiplicandole per un coefficiente 35-40).

È poco comprensibile perciò come una distribuzione fondiaria nella quale avevano così modesta parte le proprietà grandi per superficie o per reddito potesse rappresentare un'anomalia storica ed un pericoloso intralcio sociale.

Peraltro, se si possiede la capacità psicologica di distaccarsi da certe inveterate raffigurazioni simboliche con le quali una chiusa letteratura dogmatica ottocentesca e le eteroclite schiere dei suoi epigoni e metafrasti hanno suggestionato per tanto tempo con versioni per lo più sfocate e non di rado visionarie le elaborazioni della dottrina positiva politica, e si riesca ad attingere alla realtà dei fatti economici e sociali attuali, il famigerato monopolio fondiario perde gran parte delle sue leggendarie ombre sinistre. Invero, con l'impiego sempre più intenso dei capitali di esercizio, per il prezzo dei cui servizi e la loro reintegrazione occorre il prelievo di notevoli aliquote dal cumulo dei ricavi aziendali, e con la remunerazione sempre crescente anche in misura relativa della mano d'opera e gli esorbitanti oneri fiscali ed assistenziali, resta una cifra proporzionale molto modesta e ogni giorno decrescente a rappresentare nel bilancio dell'impresa il compenso al capitale fondiario, ossia il beneficio di cui gode il proprietario del terreno e dei capitali in esso stabilmente investiti. Tanto modesto che si può affermare come oggi l'istituto della proprietà terriera privata, se conserva intero il suo valore morale e le peculiari capacità di elemento animatore dell'economia moderna, d'altra parte figura fra i fattori della produzione quale concorrente degli ultimi gradi nella

ripartizione dei redditi del bilancio economico nazionale.

Ecco quanto scrive in proposito, nella presentazione dell'*Annuario dell'Agricoltura italiana* dell'I. N. E. A., 1953, il professor Giuseppe Medici, economista e uomo politico, ministro dell'agricoltura fino a pochi mesi fa. non certo ascrivibile a scuole o a partiti reazionari.

« Il reddito fondiario viene stimato, in media, pari a circa un sesto del prodotto netto dell'agricoltura italiana. Ne deriva che esso non raggiungerebbe neppure il 4 per cento del reddito netto nazionale. Da esso risulta la modesta importanza che il reddito fondiario ha nei fatti distributivi dell'economia nazionale. Le lotte accese per una sua migliore distribuzione sono nate dalla concentrazione della proprietà fondiaria in alcune zone, talchè in queste, mancando le attività industriali, rappresenta un'alta aliquota del reddito globale.

« Il reddito fondiario, quindi, costituisce una modestissima parte del reddito nazionale ed una piccola parte del prodotto netto dell'agricoltura; perciò se anche, in ipotesi, venisse ulteriormente ridotto, i lavoratori agricoli avrebbero sempre un salario o uno stipendio inferiori a quelli di coloro che prestano il loro lavoro in altre attività. E ciò perché il 42 per cento della popolazione attiva, cioè quella addetta all'agricoltura, percepisce soltanto il 20 per cento del reddito netto nazionale.

È ben vero, come ricorda il Medici, che le medie nazionali coprivano e coprono forti differenze da regione a regione; ed in alcune circoscrizioni la grande proprietà occupava ed ancora occupa percentuali superiori.

Ma conviene subito avvertire che si tratta di classi di regimi fondiari fra loro molto difformi sotto ogni altro aspetto, e perciò non accomunabili in un unico generico ordine, e tanto meno coinvolgibili in una globale sanzione.

Una categoria, prevalente nel paesaggio agrario di parecchi compartimenti meridionali ed insulari, ma presente anche altrove, include le forme vere e proprie latifondistiche, nei cui confronti non potevano sorgere dissensi. Una seconda riguarda invece le grandi proprietà ricadenti in zone dove sono in corso opere di bonifica, le quali, compiuta che sia questa, vanno soggette a rapide suddivisioni, come sempre si è verificato ovunque ed anche nei comprensori dei possessi estensivi meridionali, non appena siano state raggiunte dalle acque di irrigazione. La terza, infine, si

riferisce a quelle aziende che, pur risultando di notevoli estensioni territoriali presentano ordinamenti di ben diversa natura e grado produttivo. In tale categoria vanno difatti assegnate le classi di maggiore importanza della agricoltura italiana, delle quali due si possono considerare fondamentali e tipiche.

L'una comprende le grandi e medie « fattorie », come quelle toscane, umbre ed emiliane, a sistemi intensivi o attivi e razionali colture promiscue, le quali sono poi suddivise in piccole aziende familiari (poderi) associanti al proprietario la famiglia colonica lavoratrice. L'altra è quella delle imprese a forte accentrimento aziendale e a conduzione capitalistica della pianura settentrionale (cascine) nelle quali — tanto nella zona irrigua che trova la massima esaltazione nel mirabile quadrilatero di un milione di ettari fra la Dora Baltea la linea delle sorgive il Mincio e il Po, quanto in quella prevalentemente asciutta che la contorna a tre quarti di cerchio da nord ad est e a sud — risiedono le forme più intensive per capitali e per lavoro, di più alti prodotti netti e meglio organizzate di tutto il Paese, e, sotto taluni aspetti tecnici, del mondo intero. Alle une e alle altre l'attuale grado di attitudine produttiva proviene dalle tenaci prestazioni personali e dai severi risparmi di parecchie generazioni di proprietari la cui innata passione per la terra è stata sovente assistita dalla cooperazione di coloni esperti e laboriosi; ovvero dalla secolare alacrità di coraggiosi ed industri imprenditori. Le odierne loro organizzazioni riassumono e rispecchiano vicende veramente preclari dello svolgimento della nostra storia economica, attraverso i più ingegnosi adattamenti dell'economia aziendale alle caratteristiche dell'ambiente fisico, per virtù dei quali si sono venuti via via a comporre esemplari centri di operosità che oggi, lungi dallo apparire in contrasto con i bisogni e la fisionomia dei nuovi tempi, ne rappresentano anzi efficienti e difficilmente sostituibili strumenti.

Sarebbe pertanto gravido di incommensurabili errori, oltrechè aberrante, l'illudersi che importando anche nei prosperi colli dell'Italia centrale e nella pingue pianura padana un meccanismo algebrico di ripartizione delle terre e di moltiplicazione degli imprenditori rurali secondo le formule dell'esempio balcanico, si possa raggiungere l'appianamento dei grossi contrasti sociali che colà gravano anche con aspetti cronici e forme accese, come se quel travaglio demografico dovesse specificatamente imputarsi agli attuali ordinamenti economico-giuridici della proprietà agricola, e

non fosse piuttosto l'espressione di un generale travaglio originato e via via acuitizzato dal sempre più accentuato squilibrio tra il volume in continuo accrescimento delle forze umane disponibili ed immobilizzate ed il poco elastico potenziale di assorbimento dei complessi di produzione.

LA LIQUIDAZIONE DEL LATIFONDO ED I SUOI STRASCICHI

Nei riguardi del latifondo, che è al centro della riforma in corso, converrà aggiungere qualche altra considerazione; ed intanto, poiché oggi si suole trascurare, anche nella letteratura economica, la necessaria esattezza e continuità nell'uso di certi termini, generando frequenti confusioni di riferimenti che non di rado si protraggono in permanenti alterazioni o equivocità di significati, giova specificarne il concetto preciso nel senso definito dall'economia agraria.

Invero i grandi possessi che meritano tale apposizione, predominanti per lo più in territori poco salubri e di deficienti servizi civili, si riconoscono per l'assenza o quasi di capitali fondiari e la penuria di quelli di esercizio; per le forme estensive e discontinue di coltura con i seminativi quasi sempre alternati al pascolo o al maggese; per il misero stato della popolazione coltivatrice, normalmente residente fuori e lontano dai terreni, e collegata all'impresa da svariati patti e consuetudini spesso esosi; ed infine per gli antiquati sistemi di conduzione impersonati da certe tipiche figure di affittuari i quali quasi sempre non erano che intermediari mestieranti a cui gli assenti titolari trovavano comodo di affidare la gestione della loro proprietà. Naturalmente lo schema così tracciato si riferisce alle sembianze più crude di tale classe di regime fondiario, si direbbe al suo prototipo letterario, mentre in realtà esso presentava a seconda dei luoghi, una serie numerosissima di aspetti e di contorni. Sembra inoltre doveroso riconoscere come non dovunque il carico del perdurare di simili condizioni fosse per intero da addebitarsi alla pigrizia ed inettitudine dei proprietari, dovendone una buona parte essere trasferita ai troppo a lungo ritardati interventi dello Stato nell'attuazione delle indispensabili opere pubbliche che sono preliminari di ogni trasformazione aziendale (e fra esse innanzi tutto il risanamento igienico, le strade e gli acquedotti); e, in certi luoghi, anche alla insufficienza o inerzia della sua azione di polizia di fronte all'inveterata impudenza di

talune consorterie di malvivenza che rendevano poco sicure le iniziative individuali.

Sia come sia, lo strumento dell'esproprio che rompesse le indurite incrostazioni secolari per far passo ad ordini più razionali era, come si è detto, unanimemente considerato legittimo e non più oltre dilazionabile, purché, naturalmente, fosse accompagnato da giusta indennità. E per avventura in parecchie delle zone delimitate ai fini dell'applicazione delle leggi del 1950 prevalevano tali possessi latifondistici; ciò che tuttavia non giustifica l'indiscriminata estensione di quelle misure straordinarie, oltretutto a delle regioni agrarie — quali il Fucino, parte della Maremma e il Delta Padano — non qualificabili in alcun modo come depresse e latifondistiche, anche a quei possessi che, pur trovandosi frammi-schiati alle distese semibrade, se ne erano manifestamente differenziati. Tale eccezione avrebbe dovuto avere il suo peso giacché da parecchi decenni forme intensive di appoderamento, anche arboree, erano venute ad insinuarsi, più o meno profondamente, nei domini dei latifondi, come è particolarmente costatabile nel Tavoliere di Puglia oltretutto in alcune plaghe interne della Sicilia.

Si può aggiungere che nei territori veramente latifondistici le espropriazioni non turbano l'opera del continuo miglioramento fondiario il quale costituisce l'insostituibile presupposto di ogni progresso agrario.

A questo proposito, conviene ricordare come, nei confronti del latifondo, le riforme in attuazione rappresentino la più recente manifestazione legislativa, che tutti auspicano sia conclusiva, di una serie di saggi e tentativi susseguitisi ad intermittenza da oltre un secolo, attraverso proposte di legge governative o di iniziativa parlamentare, mentre intorno al tema fioriva una cospicua letteratura economico-politica. Le prime circoscritte esplicazioni positive risalgono agli inizi del secolo con le disposizioni sul bonificamento agrario obbligatorio dell'agro romano, mentre dappertutto, grazie ai nuovi lumi offerti dall'insigne cenacolo dei nostri biologi, si intraprendeva la lotta a fondo contro la malaria, flagello ed incubo millenario dell'agricoltura italiana.

Ma è stato nel periodo fra le due guerre che, parallelamente alla definizione dell'integralità della bonifica (di cui poco appresso si parlerà), e ad essa collegata, l'azione del Governo italiano è venuta ad assumere aspetti concreti e rilevanti seppure non sempre persistenti, i quali furono principalmente indirizzati verso le aree di più estesa economia

latifondistica dell'Italia meridionale ed insulare, per operarvi innanzi tutto ogni possibile attenuazione delle ostilità naturali, ed indi, con l'attuazione delle altre opere di trasformazione fondiaria, predisporvi le sedi di più progredita vita rurale nei congiunti obiettivi economici e sociali, questi ultimi identificati nella colonizzazione contadina. Oltre 100.000 ettari di terreno vennero in un primo periodo espropriati nell'Agro Pontino, nel bacino inferiore del Volturno e nel Tavoliere di Puglia, con gli interventi straordinari consentiti dalla legge del 1926 regolatrice dell'attività dell'Opera Nazionale Combattenti.

Dopo un quinquennio d'incertezza circa l'opportunità di successive e più vaste iniziative, dovuta a dispareri nel seno della classe politica allora dirigente rispetto agli indirizzi da seguirsi, ai primi del 1940 fu emanata la legge per la colonizzazione del latifondo siciliano.

A tal fine venne costituito un particolare ente col compito principale ed immediato di seguire, a spese quasi totali dello Stato, le necessarie opere di risanamento igienico, sistemazioni idrauliche e forestali, acquedotti, strade, ecc., per permettere la creazione di villaggi rurali nelle squallide ed immote distese dei latifondi. Dal canto loro i singoli proprietari venivano obbligati a compiere, con adeguati concorsi finanziari governativi, le corrispondenti opere di miglioramenti aziendali, dividendo ogni corpo latifondistico in unità poderali di 25 ettari ciascuna, le quali nell'intera superficie di colonizzazione prevista in 500 mila ettari avrebbero perciò raggiunto il numero di 20 mila. Il programma sarebbe dovuto essere interamente compiuto entro cinque anni. A carico dei proprietari inadempienti era comminato l'esproprio da parte dell'ente, che si sarebbe ad essi sostituito nel compimento dei lavori, ultimati i quali avrebbe loro riceduto le proprietà trasformate, dietro rivalsa delle spese sopportate al netto dei contributi statali, rivalsa effettuabile anche con la cessione di aliquote delle proprietà stesse, destinate a formare il patrimonio terriero dell'ente medesimo.

Nonostante la costrizione derivante dall'eccessiva brevità del tempo assegnato a trasformazioni e frazionamenti fondiari così vasti e complicati e fortemente onerosi per l'erario, e ad onta della resistenza opposta da molti proprietari nei riguardi di disposizioni che li chiamava a collaborare con lo Stato ed in fondo blande e ad essi convenienti specie se si confrontano con quelle che dieci

anni appresso li avrebbero del tutto estromessi dalla riforma, l'attuazione della legge aveva già incontrato un promettente avviamento, quando venne troncata dal precipitare degli eventi bellici. E furono questi stessi ad impedire che dalla Sicilia « l'assalto al latifondo », venisse esteso, con l'azione di un già predisposto ente, al Mezzogiorno continentale.

I governi del secondo dopoguerra non potevano pertanto, appena il Paese si fosse sufficientemente riordinato, non proseguire — e questa volta a fondo — per quella via, secondo le richieste delle più strette necessità. E devesi riconoscere, prescindendo da ogni altro giudizio in merito, che le riforme del 1950, sia pure con i loro procedimenti troppo sommari ed indiscriminati che hanno coinvolto come avviene in tutti i passionali eccidi anche gli incolpevoli, hanno inferto il colpo mortale a queste patologiche microforme dei nostri ordini fondiari. (Delle microforme che, al contrario, non solo persistono ma si vanno moltiplicando ogni giorno più con allarmante virulenza epidemica, si tratterà appresso).

Ma non si creda che con l'esecuzione della sentenza capitale contro l'autentico latifondo si siano automaticamente annullate o convertite in pregi tutte le tabelle accumulate nella lunga sopravvivenza, e che siano cadute in prescrizione le numerose sue pendenze; ché, anzi, si affacciano ora perentoriamente i problemi direttamente conseguenti, resi più complicati ed ardui dalle affastellate procedure della riforma. Fra essi occupano il primo posto quelli attinenti alla scelta dei nuovi ordinamenti aziendali e metodi di coltura nella moltitudine delle piccole proprietà che sono state chiamate dall'alto, dalle gratificazioni di una legge politica, e non per graduali trapassi naturali ed organici, a raccogliermene l'eredità. Soprattutto nel Mezzogiorno, a clima arido, dove non sia possibile l'irrigazione (la quale potrà estendersi, ed in una non breve serie di anni, soltanto ad una piccola percentuale della superficie lavorabile), e dove d'altronde l'estensione dell'arboricoltura (olivi, fruttiferi, viti, ecc.), che in passato fu la sola coltura intensiva adottata nei terreni non irrigui, sia limitata dalle condizioni di smercio, quei temi si presentano con molti punti oscuri. Ed appare piuttosto dubbio che gli enti di riforma, oberati da una congerie di mansioni e premuti dai volubili assilli politici, con modesti, anche se costosi corredi strumentali, possano impostarne la risoluzione su basi di una certa efficienza e solidità. Meno ancora si può fare conto sulla collaborazione degli assegnatari, di cui le più

forti aliquote sono degli improvvisati imprenditori e talvolta dei neofiti dell'agricoltura, i quali, per quanto accurata e persistente possa essere l'opera d'istruzione e di propaganda da parte degli enti, saranno immancabilmente attratti verso quelle scelte culturali impaniate di elementi di economia d'uso che mal rispondono alle dichiarate finalità della riforma ed alle esigenze del bilancio economico nazionale.

RIFORMA E BONIFICA

Il criterio di limitare ai territori latifondistici veri e propri la riforma fondiaria, collegandola alle prescrizioni della legge sulla bonifica, parve in un certo momento prevalere, avendo trovata una tal quale applicazione nella legge « Sila », dove si dichiaravano espropriabili i terreni « suscettibili di trasformazione », espressione interpretata nella prassi applicativa come terreni latifondistici da « bonificare » nell'ampio senso attribuito al termine dalla vigente legislazione in materia. Ma la legge « stralcio », nella elaborazione della quale erano divenute più intemperanti e meglio ascoltate le influenze delle correnti politiche levogire, volle abbandonare quella formula, sostituendola con l'altra « terreni suscettibili di trasformazione fondiaria ed agraria », che aprì la possibilità di estendere gli scorpori anche ai terreni non propriamente latifondistici.

Si presenta a questo punto l'occasione di accennare ai rapporti tra bonifica integrale e riforma fondiaria.

La codificazione della bonifica integrale, raggiunta col testo unico 13 febbraio 1933, n. 215, fu il risultato di una lunga ed interessante elaborazione legislativa proseguitasi per sette decenni, la quale nelle progressive sue integrazioni rispecchia da un lato il graduale affinarsi delle cognizioni scientifiche e delle competenze tecniche, e dall'altro il condensarsi, sotto la crescente pressione di ogni sorta di esperienze economiche, delle esigenze sociali. Com'è noto essa contempla non solo le opere di carattere idraulico, ma ogni altro investimento rivolto al miglioramento ed all'avvaloramento del terreno e delle attrezzature tecniche e produttive del fondo, e si applica non solo ai territori a dissestato regime delle acque ma anche agli altri che siano suscettibili di proficue trasformazioni fondiarie ed agricole; e così pure il suo largo concetto, che assomma i fini igienici economici demografici e sociali, è strettamente congiunto a quello della colonizzazione. Facendo perno

sulla coordinata azione dello Stato e dei proprietari privati, costoro a loro volta assistiti da provvidenze finanziarie e creditizie, statuisce a carico di quelli inadempienti nell'attuazione delle opere anche la sanzione dell'esproprio.

Siffatti precetti per il commisurato adeguamento delle trasformazioni fondiarie alle previste finalità economiche e sociali avevano trovato un imponente campo di esperimento nella grande bonificazione pontina; e di poi erano apparsi sistemati in un più ordinato metodo nella ricordata legge per la colonizzazione del latifondo siciliano.

Coloro che giudicano con piena cognizione di causa, alieni dall'affidare le loro ragioni a confuse ed inconcludenti improvvisazioni, e siano liberi da sfasati preconetti non certo compatibili con le responsabilità e gli obblighi del pubblico governo, non possono disconoscere come nel corpo delle leggi sulla bonifica integrale, emendate beninteso in quelle deficienze che si rilevano immancabili in qualsiasi regolazione che sia anche disciplinatrice di materie tecniche, aggiornate nei paragrafi di applicazione secondo i suggerimenti delle nuove cognizioni ed in armonia ai più progrediti bisogni, ed infine rese maggiormente operanti da rispondenti mezzi, si ritrovano ancora tutte le norme e gli strumenti adatti a risolvere, col ritmo proporzionato alle accertate richieste nazionali ed alle possibilità finanziarie dello Stato, i secolari problemi di ogni ordine che incombono sulla nostra antica terra. Ed anche se si accetta la tesi, prospettata molto correttamente da qualche giurista, del più largo concetto pubblicistico che la Costituzione ha inteso, con l'articolo 44, assegnare al rapporto di bonifica, è indubitato che quel sistema non solo non vi contrasti, ma possiede ogni attitudine per assumerlo con organicità e quindi trasferirlo nelle proprie capacità esecutive.

Del resto, a tale ordine di idee e di criteri, riconosciuto e fatto proprio dai primi governi di questo secondo dopoguerra, si erano testualmente uniformate sia la legge del 18 marzo 1947, n. 281, istitutiva dell'Ente per l'irrigazione in Puglia e Lucania, che l'altra del 31 dicembre dello stesso anno, n. 1744, per « l'acceleramento » della bonifica. Analogamente, la stessa « Opera per la valorizzazione della Sila », creata con la legge emanata nello stesso giorno 31 dicembre 1947, n. 1629, ebbe in un primo tempo per compito precipuo il promuovere o l'effettuare direttamente la « trasformazione fondiario-agraria » dell'altipiano silano, che veniva in quell'occasione

classificato tra i comprensori di bonifica di seconda categoria ai sensi della legge 1933; e soltanto due anni e mezzo dopo ne fu integrata la competenza quale organo esecutivo del primo distacco della riforma. Va anche ricordato che, discutendosi nel Senato appunto il disegno di legge per la riforma silana, un ordine del giorno degli onorevoli Gasparotto, Paratore e Ruini, invitante il Governo ad affrettare l'estensione ad altre zone dell'opera di *colonizzazione* e di *bonifica integrale*, se venne dal Governo accettato « con riserva », questa si volle riferire non ai concetti informativi della mozione parlamentare, bensì ai territori che la prossima legge avrebbe dovuto includere, molto più estesi di quelli indicati dai proponenti.

Ma in un secondo tempo l'infatuazione polemica per la riforma fondiaria, suscitata nel più dei casi dall'apparizione della locuzione e forse anche in qualcuno dalla fatua illusione di aver escogitato una novella terapia sociale a cui prima non si era arrivati, ha condotto all'assurda contrapposizione di essa con la bonifica. E si è giunti fino al punto che in una pubblicazione adornata di particolare autorità ufficiale si siano potute emettere declaratorie di questo genere: « Le leggi di bonifica furono concepite e redatte in un clima di materialismo nel pensiero e di liberismo nell'economia; non si badò che al fatto produttivo e ci si astenne dal pensare minimamente al fattore uomo. Così l'uomo subiva nel campo agricolo quell'abbassamento della sua dignità e del suo valore che aveva subito nel campo industriale... ». « Il punto di anti-tesi è nei principi ispiratori che sono morali e sociali nella riforma... ». « Le leggi più recenti per la bonifica sono più arretrate delle provvidenze della Repubblica Veneta ». « Nella bonifica campeggiava l'interesse di privati proprietari, riuniti in associazioni di diritto pubblico che essi dominavano, o anche di società capitalistiche, che in epoca moderna ricostruivano, attraverso la bonifica, i grandi domini terrieri in cui tutto era di un solo padrone ». « Nella riforma il procedimento tecnico di trasformazione si inverte: il contadino assegnatario della terra deve collaborare alla sua trasformazione, ecc. ». In un altro passo si chiama in causa anche Leone XIII.

Fortunatamente cotesto disfraseo sentenziare non ha potuto impedire che la riforma, particolarmente nei terreni latifondistici ove il suo intervento, è bene ripeterlo, era più che giustificato, si sia risolta sostanzialmente, e sia pure con l'accentuazione di

alcuni motivi politico-sociali di circostanza, in pure e semplici applicazioni della legge del 1933, e che le maggiori spese finora sostenute dagli enti siano rappresentate appunto dagli ingenti investimenti fondiari, di modo che solo attraverso la bonifica, e non precedendola, si stanno rendendo possibili le trasformazioni delle piattaforme ambientali atte ad ospitare durevolmente più numerose ed animate forme di vita rurale. Valga per tutti l'esempio del territorio della grande bonifica ferrarese dove una parte del pletorico ed irrequieto bracciantato, immettibile nei ranghi delle proprietà, perverrà a trovare congrua sistemazione poderale soltanto ad opere fondiarie compiute. Parimenti non è riuscito a convincere la Cassa per il Mezzogiorno dall'istradare l'accelerato programma straordinario di imponenti miglioramenti fondiari su altri binari che non fossero quelli della predetta sconfessata legge, pervenendo così anche a superare in gran parte i contrasti fra gli enti di riforma ed i consorzi di bonifica che erano stati provocati dal preordinato sistematico mancato coordinamento fra i due organi esecutivi. E tanto per chiudere la serie di apologhi, che potrebbe continuare ancora parecchio, merita di constatare quanto poco la scomunica maggiore lanciata contro la bonifica integrale ed il riferimento al pontefice umanista della *Rerum Novarum* abbiano impressionato un parlamentare sacerdote, l'onorevole Sturzo, se nel progetto di legge da lui recentemente proposto al Senato non si è fatto scrupolo di ribadire che le opere contemplate dal testo unico del 1933 sono « atti inerenti » alla formazione della piccola proprietà contadina.

Ciononostante, in taluni impermaliti ambienti politici la preconcepita avversione contro quella che rappresenta una delle più chiare e solide leggi dello Stato moderno italiano, e largamente collaudata, ma che porta con sé il peccato originale della sua data di nascita, non si è mai emendata; e in questi ultimi mesi l'offensiva, ripresa con obiettivi specificati, avendo trovato un buon incontro nella sempre più invadente ascendenza degli statalisti ad oltranza, si va concretando nella estrosa proposta di una fusione dei consorzi di bonifica con gli enti di riforma, a tutto vantaggio, ben s'intende, di questi ultimi.

Alla principale accusa, quella di insufficiente attività, che viene mossa contro i consorzi, si risponde facilmente che la causa non risiede nella legge bensì nella scarsità dei mezzi finanziari di cui può giovare la bonifica, sicché la soluzione del problema non si ritrova

nella modifica più o meno geniale degli attuali istituti giuridici ma nell'adozione di un fermo e costante indirizzo di politica economica che richiami i capitali alla terra e permetta così d'integrare le forze dei proprietari obbligati, ovvero di sostituirli nella opera di bonificazione. E precisamente a quel genere di sconcertata politica aggressiva contro la proprietà fondiaria che si va perseguendo da quasi un decennio ricade in primo luogo la responsabilità della sempre maggiore diffidenza del risparmio privato verso gli investimenti rurali.

In ogni caso, che più copiosi mezzi finanziari messi a disposizione degli agricoltori siano essi soli sufficienti ad incrementare l'esecuzione dei miglioramenti fondiari da parte dei singoli proprietari, senza alcuna necessità di nuove manipolazioni legislative, viene chiaramente confermato dagli ultimi dati resi noti dalla Banca d'Italia sulle accresciute esposizioni degli istituti di credito agrario, i quali in due anni hanno raddoppiato l'ammontare globale delle loro operazioni. Ed è per l'appunto sintomatico che l'aumento si riferisce principalmente ai mutui per miglioramenti fondiari, il cui valore nel primo trimestre del 1953 fu di 3 miliardi e 172 milioni di lire, mentre nel corrispondente periodo dell'anno in corso è stato di 12 miliardi e 218 milioni, quasi il quadruplo.

Un economista dell'agricoltura, di tendenze tutt'altro che « anti-riformiste » e « destriste », il professor Manlio Rossi Doria, ha trattato in questi giorni su la *Nuova Stampa* della questione ora sollevata. Dopo aver accuratamente ricercato ed analizzato le diverse cause estrinseche — non imputabili affatto alla legge organica — che hanno dato occasione o motivo alle resistenze attive o passive di molte categorie di proprietari di fronte alla imperiosa necessità della trasformazione delle loro terre, per cui in molte zone l'attuazione della bonifica è in gran ritardo o non si è neppure iniziata, esclude che una colonizzazione diretta e sistematica da parte dello Stato, secondo quanto è auspicato da qualcuno, possa essere idonea a risolvere il vastissimo e difficile problema, laddove risulterebbe di sicuro costosissima, com'è avvenuto per l'attività degli enti di riforma. E così conclude: « Pensiamo che non occorra, perché la bonifica possa raggiungere i suoi obiettivi, ributtar per aria leggi e istituti, ma solo soddisfare a tre condizioni: 1°) che lo Stato si dimostri fermamente deciso ad applicare le leggi esistenti e ad imporre gli obblighi da queste previsti; 2°) che le responsabilità dei singoli operatori risultino esattamente defi-

nite; 3°) che una specifica azione pubblica faciliti la soluzione dei problemi dei finanziamenti e assicuri la partecipazione del capitale privato. Sovvertire le leggi e sostituire gli enti ai consorzi, viceversa, non servirebbe a nulla, causerebbe nuovi ritardi e si dimostrerebbe controproducente, dato che i consorzi diventano appunto insostituibili quando sorgono nuove categorie di imprenditori e di proprietari e quando il successo della nuova agricoltura dipende dalla libera collaborazione di coloro che operano in un comprensorio ».

Si crede infine di riportare qui una postilla molto salace apparsa in un giornale di informazioni economiche (*Il Sole*, 3 agosto 1955):

« Le tesi di coloro che vorrebbero vedere assorbiti i vecchi e gloriosi consorzi dagli enti di riforma possono essere controbattute citando l'opinione di una personalità che non può essere certo accusata di connivenza con gli « agrari », l'onorevole Fanfani. Questi, in un convegno degli scorsi anni nel quale si discusse del problema, disse esplicitamente che « gli enti di riforma hanno un comprensorio specifico e delle funzioni specifiche; sono degli enti di trapasso ». Ed aggiunse che « se dovesse venire il giorno in cui tutta l'agricoltura, per la neghittosità degli agricoltori italiani, dovesse rifugiarsi in un ente generale, una specie di misericordia nazionale, a cui dovessero presiedere Rossi, Medici, Ramadoro, Caglioti, o chi so io, se tutto ciò dovesse avvenire, francamente confesserei che la mia azione, sia pure temporanea, di ministro dell'agricoltura, sarebbe fallita ».

III.

LA PROPRIETÀ COLTIVATRICE

DISEGNO STORICO DEL PROCESSO DI FORMAZIONE SPONTANEA

L'altro motivo capitale allegato a legittimare l'irriflessiva sollecitudine con cui si è voluto incidere nel nostro regime fondiario con l'intento di rimstarlo e spianarlo secondo l'abbozzo di certi incongrui schemi, si riferisce al dinamismo della formazione spontanea della proprietà coltivatrice. Fu difatti affermato nelle more dell'*iter* legislativo, e poscia più volte ripetuto *ex cathedra*, come in questo secondo dopoguerra la ripresa del fenomeno, il quale nei lustri fra le due guerre aveva raggiunto proporzioni molto considerevoli, non si fosse manifestata che in misura inavvertibile; donde l'improrogabilità di sup-

plire alla carenza di altri impulsi con l'intervento coattivo della legge.

Orbene, nello stesso modo come il primo asserto, quello del monopolio terriero, si è dimostrato con la sua indeterminata equivochezza ed inconsistente, e perciò le uniformi regole pianificatrici che si è creduto trarne risultano esageratamente sproporzionate e nel più dei casi malproprie e deleterie all'attualità delle disparatissime nostre strutture agricole, così la seconda ragione è esplicitamente confutata dai fatti.

Il processo formativo spontaneo delle nuove proprietà coltivatrici rappresenta senza dubbio un capitolo suggestivo e di sommo interesse nella recente storia della società italiana. Singolare è il suo valore sotto ogni aspetto, e copiose ne sono le significazioni e gli insegnamenti, purché la ricerca delle sue cause e la ricognizione delle linee di sviluppo siano obiettive e compiute e le rilevazioni non vengano alterate o dissimulate da contorsioni statistiche e mistificazioni o divagazioni del senso dei fatti.

Anteriormente alla costituzione del Regno unitario la proprietà coltivatrice in Italia, astraendo dalle forme enfiteutiche qua e là abbastanza diffuse, non occupava complessivamente che superfici assai ridotte, e in taluni compartimenti si poteva considerare come inesistente. Il livello dell'economia agricola dovunque assai basso — se si escludano in certo modo la parte mediana della Valle padana ove però il progresso tecnico-colturale si era espresso e si consolidava attraverso l'affitto capitalistico, e talune circoscrizioni dell'Italia centrale assestate nel felice ma statico temperamento della conduzione mezzadrile — teneva tuttora avviliti i ceti rurali. Soltanto in quegli Stati in cui lo spirito illuministico del Settecento e le sagge amministrazioni pubbliche della prima metà dell'Ottocento avevano favorito un certo ammodernamento degli ordini sociali insieme alla diffusione delle nuove regole agronomiche, le condizioni dei contadini, altrove sempre immobili per l'ignavia dei governi e le maggiori contrarietà ambientali, si stavano faticosamente risolvendo dalla prolungata depressione nella quale, dopo la breve prosperità succeduta nell'Italia centrale e in parte di quella settentrionale ai precoci editti comunali della liberazione della servitù della gleba promossi per le proprie ragioni di sovranità politica dalla giovane borghesia mercantile cittadina, erano ricadute durante i primi secoli dell'età moderna nella generale involuzione di tutte le espres-

sioni della vita civile. Era stata quella la trista età regressiva che, mentre nelle regioni non percorse dai ridestanti sussulti del tardo medio evo — specialmente la Maremma, le province più meridionali della Penisola e quelle insulari — aveva visto consolidarsi attraverso soprusi più che per leggi ed approfondire le proprie radici il privilegiato dominio latifondistico signorile, sovente deserto e pestifero, in altre aveva comportato il prepotente affermarsi della borghesia rurale, emersa allora dalle rovine feudali con notevole ritardo e differenti impronte genetiche e storiche rispetto a quella urbana; ed essa, non di rado violatrice dei diritti contadini acquisiti dai rescritti e dagli usi, era stata, ove ne ebbe occasione, usurpatrice sistematica delle terre di godimento comune, che pure per molto tempo avevano rappresentato si può dire l'esclusiva risorsa alimentare di numerose misere plebi.

Le svariate riforme dei Principi illuminati e quelle del periodo francese, confermate ed integrate dal giovane Stato unitario pochi mesi dopo la sua proclamazione col decreto del 1° giugno 1861 e la legge del 5 dicembre successivo, se avevano raggiunto le loro sostanziali finalità con la demolizione degli avanzi feudali e la mobilitazione della svincolata proprietà terriera, dando conseguentemente l'avvio a profonde modificazioni nelle vetuste configurazioni del regime fondiario, non erano però pervenute a generare propulsioni appena sensibili per l'affermazione e la diffusione delle imprese familiari. Soltanto fra il secondo e il terzo decennio dell'unificazione nazionale quel processo ricevè i primi efficienti stimoli, con molto disuguali gradi d'intensità regionale, dal concorso di evenienze di diverso genere, fra cui la liquidazione dell'asse ecclesiastico; e maggiori eccitamenti dovevano gradatamente procedere dai migliorati livelli delle condizioni generali del Paese. Sicché negli ultimi lustri del secolo in non poche plaghe (quali le colline piemontesi, il Veneto orientale, l'alto Lazio, le Marche inferiori, l'Abruzzo ulteriore, alcuni contadi meridionali fuori dei perimetri latifondistici, la fascia orientale della Sicilia, ed anche alcune oasi interne della Sardegna), già formicolavano, dove più dove meno, alternandosi secondo i casi alle grosse aziende agricole padronali, alle superstiti terre di uso collettivo e demaniale ed alle distese pascolative, numerose piccole unità, ma nella maggioranza povere ed instabili per l'eccessivo polverizzamento di grandezza e di coltura, sicché, sommate tutte insieme, non raggiun-

LEGISLATURA II — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

gevano in ciascun compartimento che percentuali ancora modestissime di superficie.

Fu nei due decenni precedenti la prima guerra mondiale che, mentre in talune circoscrizioni il grande possesso senile accusava sintomi di decomposizione, la formazione della proprietà contadina doveva trovare un efficacissimo fattore di sollecitazione nell'intensificarsi dovunque dell'emigrazione sia continentale che transoceanica, con la significativa manifestazione che nelle impetuose correnti procedenti dalle province meridionali ebbero di gran lunga prevalenza i contadini già proprietari di minuscoli appezzamenti e perciò mossi dall'ambizione d'ingrandirli, su quelli nullatenenti ascritti di solito con disparatissimi usi contrattuali alle gestioni latifondistiche. Nel 1914 le proprietà contadine ricoprivano oramai

5.800.000 ettari sui complessivi 15.500.000 di proprietà privata.

Ma è negli anni susseguenti al conflitto che il fenomeno, guadagnando delle aree fino allora neutre, viene ad assumere, sotto la convergenza di due forze — l'una operante da tempo, l'emigrazione, e l'altra più fresca ed eccitatrice, ossia le ripercussioni tanto nell'ordine spirituale come in quello economico-finanziario della guerra — un ritmo accelerato e vigoroso, che con curve corrispondenti alle alternate vicende dell'economia nazionale e mondiale, si protrae vivacissimo fin verso il 1933, durante il quale breve spazio di tempo si attuano trasferimenti, prevalentemente in libera contrattazione, di complessivi 950.000 ettari acquistati da 500.000 coltivatori diretti, secondo la ripartizione regionale indicata nel seguente specchio.

	ACCRESCIMENTO PROPRIETÀ CONTADINA		SUPERFICIE LAVORABILE
	Ettari	%	Ettari
Italia Settentrionale	447.133	7,1	6.032.835
Italia Centrale	115.540	3,5	3.189.216
Italia Meridionale	230.973	5,3	4.394.899
Italia Insulare	156.002	5,9	2.626.751
	945.648	5,7	16.243.701

Si noti che la superficie lavorabile — indicata, prima del 1914, in ettari 15.500.000 — si eleva nel 1933 ad ettari 16.243.701. Il maggiore apporto è dovuto non solo all'annessione delle terre liberate, ma anche alla messa in produzione di vasti territori redenti dalla bonifica ed alla estensione delle colture agricole in superfici già destinate a pascolo e bosco (indisciplinate manifestazioni queste ultime, cui fu posto argine tra le due guerre, con una rigida politica di difesa e incremento del patrimonio forestale).

Come risulta dallo specchio, il processo raggiunse allora le maggiori proporzioni nell'Italia settentrionale, dove un'arte agricola perfezionata e la spiccata capacità professionale degli aspiranti offrivano le condizioni più adatte al sorgere di nuove imprese autonome e vitali, ed insieme maggiori disponibilità di risparmio.

Nelle circoscrizioni meridionali, invece, furono principalmente le rimesse degli emigranti a promuovere la propagazione dell'istituto, che nelle adiacenze dei grossi agglomerati rurali si condensò particolarmente nell'erosione marginale del grosso possesso estensivo, dai cui frantumi gli dovevano perciò derivare quelle diffuse formazioni anomale ed instabili, non esclusive peraltro di queste regioni, che giammai sono state del tutto risanate. Inattesi e più cospicui sviluppi il movimento ebbe in Sicilia, dove in molte zone riuscì ad addentrarsi proprio nei domini del latifondo ritenuti fino allora inaccessibili, guadagnando complessivamente 153.802 ettari, pari al 7,8 per cento dell'intera superficie lavorabile dell'isola. Al contrario in Sardegna, regione per tre quarti a carattere ancora pastorale, con una debole emigrazione transoceanica e scarse categorie di affittuari

e mezzadri, esso si compendì in poco più di 2.000 ettari.

Nell'Italia centrale — che nell'insieme segnò il più basso apporto, assoluto e relativo — la formazione della nuova proprietà contadina trovava il suo limite in caratteristiche ambientali ed economico-sociali del tutto particolari. Colà la mezzadria « immobilizza », per così dire, la fisionomia fondiaria regionale in un equilibrio nel quale il contadino, socio nell'impresa, trova — se si eccettuano le zone più povere dell'alta collina e della montagna — il soddisfacimento delle proprie esigenze ed una sufficiente stabilità economica, a cui d'ordinario efficacemente concorrono i tradizionali apporti dell'attiva direzione e dei sufficienti mezzi tecnici del socio proprietario.

Il movimento, essenzialmente spontaneo, e favorito più dal clima generale politico di quel tempo che da specifiche provvidenze, soggiace dopo il 1933 ad un forte rallentamento. Le cause principali possono individuarsi dapprima negli effetti deflazionistici della crisi economica mondiale, che appunto in quel turno raggiungeva il suo fondo, onde, a seguito della precipitosa caduta dei prezzi, si assottigliavano le fonti del risparmio rurale, nel mentre si arrestava completamente l'afflusso delle rimesse degli emigranti; e nel quinquennio successivo, in quell'atmosfera di singolare euforia inflazionistica che invase tutte le classi di nuovi volubili motivi psicologici, per cui gli accresciuti redditi, e prima di tutti quelli agricoli, anziché convertirsi in investimenti fondiari, preferirono prevalentemente la via dell'accumulazione monetaria o quella degli acquisti dei beni d'uso e di consumo dilatatisi oltre misura. Ciononostante in quel lustro, come pure negli anni dell'economia di guerra vincolati al circuito finanziario chiuso che rendeva oltremodo gravosi i trapassi immobiliari, il mercato fondiario, ed in particolare quello delle piccole unità, permase abbastanza attivo seppure molto irregolare fra le diverse regioni.

I predetti richiami concernono la manifestazione più espressiva, ma che pure è congiunta ad altre di non minore peso e significato, della progressione onde fra le due guerre venne elevandosi il mondo rurale italiano, non soltanto negli aspetti economico-tecnici, il che non può essere seriamente revocato in dubbio, ma eziandio sui piani sociali, le cui acquisizioni furono rese più franche e solide da opportune soste di assestamento nei gradi via via raggiunti.

Dal 1871 al 1936, nel complesso della popolazione rurale italiana, diminuita nel

rapporto percentuale rispetto a quella totale in conseguenza dell'industrializzazione di parecchie regioni del Paese, i salariati (ossia quelle categorie di lavoratori legati alla terra non da una partecipazione attiva alla conduzione ma da precari rapporti di lavoro) erano discesi dal 56,9 per cento al 28,4 per cento; e la gran massa dei contadini si ripartiva alla fine del periodo nelle proporzioni di 3 a 1 fra coloni (quelli che durante l'anno applicano il loro lavoro alla medesima azienda, ossia imprenditori coltivatori, coloni parziari e lavoratori fissi) e non coloni (lavoratori avventizi), il che stava ad indicare un raggiunto notevole grado di aderenza dei lavoratori all'impresa. Quelli della prima categoria, ossia i coloni, si ripartivano a loro volta per il 66 per cento in imprenditori, per il 28 per cento in coloni parziari, e solo per il 6 per cento in lavoratori a contratto annuo. Circa i due terzi degli imprenditori erano altresì proprietari del fondo; e tale proporzione si era sicuramente elevata nel 1940.

Risulta da tali dati quanto sia ingiusta e stolidamente l'affermazione ripetuta anche in sede ufficiale, secondo cui alla vigilia del nuovo conflitto mondiale l'Italia figurasse con la compagine sociale della sua agricoltura, come il più tardigrado ed arretrato fra i paesi del continente.

Per un'esatta conoscenza dell'andamento del processo in esame successivamente alla crisi economica mondiale molto gioverebbe che una monografia, del pregio di quella del professor Lorenzoni pubblicata dall'Istituto di economia agraria, ne continuasse, con statistiche accurate e complete, l'esame dal 1933, ove quella si arresta, fino al 1940, e poscia per i periodi bellico e post-bellico, fino alla promulgazione della legge del 1948, di cui ora si parlerà. Tuttavia, da un'indagine svolta in collaborazione tra l'U. N. S. E. A. (Ufficio nazionale statistico-economico dell'agricoltura) e l'Istituto di economia agraria, si rileva come la proprietà diretto-coltivatrice aveva già nei primi mesi del 1949 — quando cioè ancora non si erano fatti sentire i benefici delle provvidenze della legge stessa — raggiunto la consistenza di ettari 8.300.000, segnando dunque, in poco più di un terzo di secolo (e con rapporti percentuali pressoché immutati fra le tre grandi sezioni geografiche del Paese), l'incremento di ben due milioni e mezzo di ettari.

Il maestoso fenomeno, benché promosso come si è detto dalla coincidenza di molteplici impulsi esterni che però trovarono fer-

LEGISLATURA II — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

tilità ricettiva nelle più mature condizioni morali delle nostre classi rurali, è stato seguito dai governi sia prima che dopo l'ultimo conflitto. In effetti già con la legge sul credito agrario del 1928 i mutui per acquisti di terreni da parte dei coltivatori diretti vennero assimilati alle operazioni di credito agrario di miglioramento, e come questi potevano giovare del concorso dello Stato nel pagamento degli interessi. Però a questo riguardo la legge incontrò rare applicazioni.

LA SORPRENDENTE RIPRESA DEL FENOMENO NEL SECONDO DOPOGUERRA — DEDUZIONI E RAFFRONTI.

Ma è in questo secondo dopoguerra che l'azione dello Stato si afferma con più concreti e diretti provvedimenti, trovando la prima e maggiore esplicazione nel decreto legislativo 24 febbraio 1948, n. 114 (la cui validità è stata con successive disposizioni prorogata fino al 20 marzo 1957), col quale furono disposte ampie agevolazioni fiscali e misure creditizie, accompagnate da notevoli stanziamenti finanziari per i miglioramenti fondiari nelle nuove unità. Di esse, quelle a cui in proporzione di gran lunga maggiore gli acquirenti hanno fatto ricorso sono state le facilitazioni fiscali, giacché le altre che contemplano congrui concorsi dello Stato nel pagamento degli interessi dei mutui d'acquisto dei terreni hanno trovato inciampi ed ostacoli nelle norme limitatrici e nella lentezza delle procedure del credito con garanzie reali, sicché il loro apporto nell'insieme dei risultati si può considerare quasi trascurabile.

Orbene, dal 1948 al 31 dicembre 1954, ossia in meno di sette anni, calcolandovi perciò anche quelli immediatamente seguenti la promulgazione della legge allorché la sua conoscenza e la comprensione dei suoi benefici non erano potute arrivare alle aree periferiche, le domande presentate da coltivatori diretti intese ad usufruire delle disposizioni varie della legge riguardavano ettari 546.602 così ripartiti (dati ufficiali):

Italia Settentrionale . . .	Ha 212.117
Italia Centrale	» 85.324
Italia Meridionale	» 141.803
Italia Insulare	» 107.358
Totale	Ha 546.602

oltre i 15.000 ettari trattati della «Cassa per la piccola proprietà».

Se si tien conto delle operazioni compiute anteriormente alla pubblicazione della legge, e di quelle altre ad essa posteriori ma per le quali si è tralasciato di richiedere l'applicazione delle agevolazioni di legge — congettura questa che trova appoggio nella diffidenza non ancora interamente sparita dalla mentalità di molte popolazioni rurali per tutto ciò che significa l'intrusione dello Stato negli affari privati — si può con molta sicurezza presumere che, con l'aggiunta delle operazioni effettuate o in corso nel corrente anno, complessivamente i trapassi volontari e naturali di terre nelle mani dei coltivatori diretti raggiungeranno al 31 dicembre 1955 una cifra molto vicina ai 700.000 ettari, contro i 635.585 espropriati per effetto delle leggi di riforma (al lordo del «terzo residuo»), dei quali soltanto 494.914 assegnati al 30 giugno scorso.

Sicché la circostanza addotta come secondo motivo principale per avallare il tipo di riforma in atto viene contraddetta dalla antitetica realtà dei fatti, la quale tuttavia per ogni altro aspetto è indizio confortante che induce a sensi sia pur cauti di ottimismo in mezzo al garbuglio dei tanti allucinati esperimenti dell'epoca nostra.

E naturale e spontanea sorge la riflessione per cui sarebbe bastato che i provvedimenti del 1948 avessero agito con maggiore agilità, e che in particolare fosse stata resa più corrente la funzione del credito, per conseguire per questa via risultati quantitativi molto più considerevoli, ed assai meno dispendiosi, tali da rendere superflua la riforma, la quale perciò avrebbe potuto essere circoscritta, con norme appropriate ed opportunamente coordinate a quelle della bonifica, ai territori latifondistici e a quegli altri dove la concentrazione fondiaria si presentava con manifesti segni di petrificazione economica e giuridica.

Con questa capitale differenza, che le nuove proprietà contadine generate da incontri naturali ed espressioni di predeterminati fini personali comportanti ognuno un giudizio di convenienza e un sacrificio volontario, entrano quali soggetti attivi nel sistema dell'economia e della morfologia sociale, partecipando esclusivamente in ragione delle proprie forze, alle circostanze della congiuntura nelle cui correnti verrà collaudata la loro validità e selezionata la capacità operativa, ed ugualmente al ciclo energetico della circolazione e della permutabilità delle ricchezze a cui direttamente soggiacciono

i costi di produzione ed i profitti; mentre le unità modellate dagli stampi impersonali delle ingiunzioni legislative in una dichiarata noncuranza delle leggi economiche e del concetto di valore, dipendendo sin dalla loro artificiosa costituzione dalle ingentissime somministrazioni finanziarie e da altri supporti burocratici dello Stato, e per di più vincolate per tre decenni al dominio riservato degli enti di riforma, immobilizzate per lo stesso lungo periodo nelle persone degli assegnatari originari, minorate giuridicamente nell'*extra commercium*, degenereranno fatalmente in una nuova acinetica *manu morta*, scorie di disfunzione nel metabolismo del corpo sociale.

Ed anche se dovesse succedere, secondo quanto è stato altrove accennato, che lo Stato venisse indotto ad affrancare gli assegnatari dalla soggezione trentennale, permarrrebbe pur sempre la tabe originaria, resa più depressiva dai presumibili strascichi che si protrarrebbero nel mercato fondiario e finanziario per l'abbandono fallimentare di quello come di altri dominanti e più conclamati motivi della riforma, la quale, in definitiva, dall'empireo di una leggendaria edificazione militare decadrebbe nelle basure dei tanti rovinosi e costosissimi perditempi politici.

Gli accertamenti rivelatori del processo spontaneo, da molti inattesi e per taluni anche ingrati, che di più ne colgono l'andamento non in curva di declino o nei sintomi di esaurimento ma nella pienezza di una fase ascendente, poiché intervengono con cruda evidenza ed irrefutabile significato a scalzare le fondamenta della riforma confermandone la supervacaneità nelle stesse sue primeggianti ragioni, non potevano non suscitare la reazione degli infervorati panegiristi e di ogni altro interessato, per un verso o per l'altro, alle sorti dell'estemporaneo esperimento. E difatti si assiste alla messa in opera di ogni conato dialettico per invalidare o travisare l'eloquente significato dei fatti.

La pretesa a cui si fa più comune ricorso è che quel moto sarebbe solo apparentemente spontaneo, laddove dovrebbe essere essenzialmente attribuito all'irradiante efficacia del meccanismo sommovitore della riforma la quale, corroborata dalla coincidenza delle estenuanti proroghe dei contratti agrari e delle angustie per l'interminabile cristallizzazione della loro nuova disciplina, avrebbe in tal modo, attraverso cotesti cospicui prodotti complementari, raddoppiato

i risultati che si proponeva di raggiungere, e le proprie benemerienze.

Siffatta induzione è sofisticata ed abusiva.

Invero ammettendone la veridicità, il fenomeno post-bellico verrebbe ad essere ridotto ad una manifestazione episodica, isolata e senza alcun rapporto col passato, provocata da stimoli di circostanza; quando invece esso significa, come si è visto, la prosecuzione in atto di un persistente progresso, ormai secolare, bene identificabile nella sua unitaria continuità pur attraverso le ineluttabili oscillazioni di frequenza ed intensità riferibili alle saltuarie disposizioni dei tempi. Generato e gradatamente alimentato nelle spezzate linee del suo corso dalla progredita capacità della società nazionale ad equilibrare, sotto la spinta delle accresciute necessità, gli elementi della sua compagine civile in assetti più convenienti alle utilità collettive, esso rivela le sue genuine sorgenti nelle intrinseche energie potenziali del ricambio sociale le quali, inconciliabili con autoritari interventi sostitutivi o costrittivi di aliena natura e provenienza, esigono dalla sollecitudine dei poteri pubblici non altro che una tempestiva ed illuminata azione di controllo e di assistenza, diretta da un lato ad impedire che il fenomeno, abbandonato in balia dei propri impulsi e delle perturbazioni esterne, possa incorrere in deviazioni e degenerazioni, e dall'altro a rimuovere gli ostacoli accidentali e provvedere gli strumenti normativi e tecnici idonei a secondarne il naturale compimento.

Devesi prendere atto che a coteste massime si era ispirata la politica dei governi postbellici con i ricordati provvedimenti del 1948, i quali aspettavano soltanto di essere completati e perfezionati, ma non certo di vedersi sormontati dalla concorrenza di inconsulte intrusioni.

Si ponga mente tuttavia come nell'indagine e nella descrizione del fenomeno, a meno che non si voglia deliberatamente contraffarne gli aspetti e deprezzarne il significato, sia da tener ben distinto ciò che nella sua natura e nel suo andamento è sostanziale e ne caratterizza il profilo ed il valore quale fatto storico, ossia la ingenita energia, indipendentemente dalle asimmetrie nelle quali lungo il periodo considerato si traducono gli interventi accidentali e le transitorie circostanze ausiliarie. Orbene, alla stregua di questa avvertenza e delle considerazioni prima dette, si può affermare con categorica sicurezza che nell'attuale ricorrenza post-bellica il fenomeno, il quale peraltro aveva

ritrovato di per sé la spinta di ricupero prima che fossero disposte le speciali agevolazioni di legge, sarebbe ugualmente proceduto nella sua linea ascensionale anche se quelle fossero mancate. La loro efficacia non si è potuta esprimere che in una maggiore velocità impressa al movimento e nell'averne in una certa misura accresciuto il volume (e questa funzione è da giudicarsi oltremodo opportuna e meritoria); non certo nell'averlo eccitato e tanto meno suscitato.

Invero, pur tralasciando gli accenni confusi e insignificanti del 1946 e dei primi mesi del 1947, è proprio nel corso di quest'anno ed ancora più durante quello successivo che il frazionamento spontaneo della grande e media proprietà con trasferimenti alle categorie contadine si riattiva in modo del tutto autonomo riassumendo un andamento evidente e sicuro. I fattori maggiormente determinanti che, com'è naturale, agiscono con modi ed intensità molto diversi nelle varie regioni, ed anche nell'interno di ciascuna di esse, si ravvisano in due ordini di confluente circostanze, connesse, come si era in ogni precedente periodo verificato, direttamente alla congiuntura, e le quali furono a suo tempo prospettate con chiarezza dall'Istituto nazionale di economia agraria.

Da un lato i numerosi elementi negativi che da tempo pesavano sulla grande proprietà, o su quegli altri fondi acquistati in gran parte a scopi di speculazione durante il precedente periodo inflazionistico (talvolta con i facili profitti delle attività extra-agricole se non pure nei commerci clandestini), ora, col progressivo aumento della pressione fiscale e con i maggiori oneri sociali, resi meno sopportabili dalla concomitante flessione dei prezzi agricoli, inducevano i proprietari a liberarsi di una parte di quegli investimenti le cui prudenziali ragioni erano superate dalla raggiunta relativa stabilità della moneta, per destinarli ad impieghi più convenienti. Dall'altro canto, questa tendenza veniva incontro agli interessi ed alle aspirazioni delle categorie contadine, propense, ora che il disordine e l'insicurezza postbellici sembravano avviati alla fine, ad acquisti terrieri, con le disponibilità accumulate nel periodo precedente. In questo turno iniziale sono i possessori di piccole unità poderali, desiderosi di ingrandirle, che in genere predominano nei mercati di acquisto, mentre in prosieguo la maggiore percentuale competerà ai contadini che per la prima volta entrano nei ranghi della proprietà. Singolare è stato inoltre in quel-

l'anno, per la sua ampiezza, un movimento di emigrazione interna, a cui presero parte intere famiglie di contadini della Sicilia e di alcuni compartimenti meridionali della Penisola, le quali, dopo aver proceduto al realizzo dei loro capitali, si trasferirono in Liguria, in Toscana e nelle Marche, dove maggiore e più conveniente, per i motivi accennati, si presentava l'offerta di terre delle quali i possessori occasionali volevano disfarsi; e colà, conferendo a quei mercati la più viva animazione, ricostruirono le loro proprietà familiari. Analoghi flussi demografici si verificheranno altresì negli anni successivi; e di una certa continuità figureranno quelli dei contadini veneti, marchigiani, emiliani e calabresi ed anche di numerosi coloni libici verso l'agro romano e pontino, e degli abruzzesi nelle zone della collina toscana.

Questi necessari chiarimenti valgono ancora più in confronto delle leggi di riforma che sono posteriori di due anni a quella delle agevolazioni per gli acquisti terrieri compiuti da coltivatori diretti.

Del resto, ad escludere che la riforma fondiaria abbia potuto avere un'incidenza decisiva sulla massa dei trasferimenti volontari, sta il fatto concreto e tassativo che la concessione accordata col decreto legislativo 24 febbraio 1948, n. 114, ai sensi della quale, nell'eventualità di disposizioni limitatrici della proprietà fondiaria, si sarebbe tenuto conto delle superfici di terreni vendute a contadini, non fu confermata allo scadere dell'annata della sua validità (ad eccezione della Regione siciliana ove fu concessa la proroga per altri due anni); mentre invece la successiva legge « stralcio » del 1950 nell'articolo 20, e poi quella integrativa del 18 maggio 1951, all'articolo 4 espressamente dichiararono inefficaci ai fini degli espropri i trasferimenti a titolo oneroso stipulati dopo il 15 novembre 1949. Se poi, ad onta della realtà di questa rude serrata, si voglia scendere nelle misteriose profondità individuali e collettive per cogliervi ad ogni costo qualche traccia di reazione eccitata non dai riflessi di fatti concreti, che lungi dall'esistere erano stati specificatamente proscritti, bensì dalle chimeriche illusioni nella sopravvenienza di certe circostanze favorevoli, quale la respicenza del legislatore nel riconoscere, strada facendo, e per di più con effetto retroattivo, quelle esenzioni da esso mai volute confermare (ed a surrogazioni metapsichiche di tal natura si vanno effettivamente appigliando i difensori della riforma di fronte alla dissoluzione di

ogni più valevole argomento), allora si trascende in un genere di discussione che resta al di fuori, oltreché del metodo logico, anche del buonsenso più elementare.

Ma oltre che da cotesti dati di fatto, la smentita alla pretesa influenza determinante della riforma nel fenomeno di cui si parla proviene proprio dal campo stesso in cui essa avrebbe dovuto attingere gli elementi probativi, ossia il mercato dei fondi rustici durante il quinquennio della sua applicazione.

Convien intanto avvertire che se vi è una massa di operazioni formalmente identiche che non si presti assolutamente ad una esclusiva attribuzione di cause e designazione di caratteri distintivi, e meno ancora ad essere ricostruita in un diagramma di correlazioni appena appena rappresentativo, quella è precisamente il mercato fondiario rurale italiano del secondo dopoguerra, che nel complesso ha registrato dei trasferimenti di proprietà molto elevati e rapidi, ma per differentissimi titoli (vendite, successioni, divisioni patrimoniali, ecc.), dando luogo al distacco di forti percentuali di superfici dagli originari grandi possessori, per ripartirsi in un rilevante numero di piccole aziende (si legga in proposito l'accurata indagine di M. Rosi in « L'Italia Agricola » del giugno scorso). Pertanto esso è stato solo per una parte, seppure rilevante, alimentato dagli acquisti diretti dei ceti contadini. Ma prescindendo da tale difficoltà di ordine generale, sta di fatto che la rivelazione dell'aspetto particolare che ci interessa, eseguita in via tutt'affatto provvisoria e col metodo indiretto che gli statistici chiamano congetturale (poiché poggia unicamente o quasi sui dati in possesso della Finanza e degli istituti di credito agrario in relazione alle domande di agevolazioni di legge), non può produrre che delle sommarie misure relative alla sua frequenza ed intensità. Per il resto, ai fini della conoscenza completa dei suoi elementi, bisognerà attendere che ulteriori indagini rendano possibile l'elaborazione di una sintesi monografica del tipo di quella del Lorenzoni. Pertanto allo stato degli atti sarebbe, in ogni caso, presunzione l'asserire certi rapporti di connessione e di derivazione.

Al contrario, i materiali descrittivi oggi disponibili, benché scarsi ed incompiuti, come del resto la ragion logica in chi abbia dimestichezza con le leggi economiche e possedga conoscenze concrete della vita rurale italiana, portano concordemente a contestare qualsiasi sistematica relazione del genere ed un'incidenza dovunque apprezzabile.

Ed invero, l'andamento degli acquisti volontari di lotti di terreno da parte dei coltivatori appare nell'assieme dei trasferimenti fondiari (il cui corso soltanto dal 1954 va componendosi in un certo profilo unitario), come disarticolato in tante separate manifestazioni locali, prive di correlazioni e di influenze reciproche, anche nei valori medi delle terre, e ciascuna distinta, in ogni momento del periodo considerato, da una propria fisionomia, ad abbozzare i cui tratti concorrono, indisciplinatamente e in mutabili proporzioni, le più disparate e non sempre interpretabili sollecitazioni e suggestioni di ogni ordine (economico, monetario, politico, demografico), quasi tutte col contrassegno dell'emergenza, e molte puramente occasionali, ognuna avvicinandosi sregolatamente nei gradi di prevalenza relativa. In siffatte sconnesse successioni dioramiche — nei cui fondi di quando in quando s'intravede di scorcio un personaggio nei precedenti turni poco attivo, ossia lo speculatore finanziario che accaparra dei grossi possessi per sistemarli alla ben meglio, frazionarli, e poscia rivenderli ai contadini — l'influsso per così dire psicologico della riforma fondiaria (minacciata o attuata), non poteva evidentemente mancare; ma se pure è vero che in certi trapassi stagionali esso viene dagli osservatori considerato con attenzione, in molti altri è segnalato incidentalmente, e vi serpeggia a tratti, con la veste ed il peso di sporadica concausa accessoria; insomma, in certe circostanze abbastanza frequente e percettibile, esso in altre è totalmente assente ed ignorato. Anzi si è avuto sovente il caso, come ad esempio in Puglia per gli anni 1950-51, che quella psicosi sia stata menzionata quale elemento negativo, venendole imputate le esitazioni dei potenziali acquirenti di modeste unità coltivatrici a procedere, con l'ausilio delle agevolazioni di legge, ai negozi diretti secondo le convenienti offerte del mercato, nutrendo essi la speranza di ricevere a più facili condizioni la desiderata terra dalla generosità dello Stato ripartitore.

Ed a confermare ancora più l'esattezza della tesi che si è sostenuta, giungono le notizie sul corso del libero mercato fondiario durante il 1954, che ha avuto più che mai per protagonisti i ceti contadini. Orbene, esso, nelle grandi linee, si è svolto con molta maggiore attività nelle province meridionali, dove oramai la bufera della riforma era già passata e scontata, che in quelle centrali e settentrionali sulle quali l'incubo degli scorpori pesa tuttora.

Ma oltretutto sembra che nella morbosa esaltazione di accreditare alla riforma il precipuo merito del corso del fenomeno sia stato dimenticato l'agente che pure ha avuto costantemente un'importanza primaria nella storia della formazione della proprietà contadina: l'emigrazione. Eppure dovrebbe essere ben conosciuta dai chiosatori dei nostri fatti sociali la ragguardevole consistenza dei movimenti migratori italiani di questo dopoguerra, ed il vario loro andamento nelle diverse destinazioni e per i singoli anni, nonché i numerosi connessi problemi.

Le ultime statistiche ufficiali riassumono l'emigrazione permanente totale italiana dal 1946 al 1954 in queste cifre: espatrii 1.505.425 unità con 285.854 rimpatrii. Secondo le stesse fonti, l'ammontare delle rimesse degli emigranti figura oggi nella nostra bilancia dei pagamenti come una voce attiva di oltre cento milioni di dollari statunitensi all'anno, ai quali occorre aggiungere una cifra di quasi uguale importo rappresentante il volume delle rimesse annuali che sfuggono al normale controllo dell'Ufficio dei cambi. È più che certo che le maggiori aliquote di questi rilevanti afflussi di risparmio si siano dirette verso la consueta via degli acquisti terrieri. D'altronde basta considerare che le regioni che di più contribuiscono agli espatrii sono, in cifre assolute il Veneto al nord, l'Abruzzo, la Campania e la Calabria al sud e in rapporto alla popolazione il Veneto, l'Abruzzo (ove il fenomeno è particolarmente accentuato), la Calabria. Orbene le regioni sopradette e più specificatamente il Veneto, l'Abruzzo e la Campania, hanno registrato nel corrispondente periodo i maggiori acquisti di terreni da parte di coltivatori diretti.

Non si può al certo asserire che il movimento spontaneo — appunto perché sottoposto alle aritmiche propulsioni delle forze esogene ed endogene donde nel progredire del nostro agitatissimo secolo è stata rinnovata dai suoi strati più profondi e longevi la nostra economia rurale — si sia dovunque compendiatosi in prodotti vitali. Ché anzi riproducendosi in certe zone ed in maggiore evidenza con quegli attributi precari e negativi che nel primo dopoguerra ne avevano in parte viziato ed infirmato la validità economica, esso, lasciato in propria balia dagli ignari o noncuranti organi di governo va rendendo sempre più precipitosa ed esiziale la propagazione della polverizzazione fondiaria. Difatti la superficie media per famiglia acquistata dai diretti coltivatori, che nella situazione del novembre 1952 risultava di ettari

2.13,51, al dicembre 1954 era discesa ad ettari 1.69,31. E benché sia indubbio che non poche partite riguardano arrotondamenti di piccoli possessi già esistenti, pure quelle bassissime medie nulla perdonano del loro preoccupante significato. Vi è da considerare quale altra causa di perturbazioni economiche gli alti livelli a cui talvolta, in certe zone, sono arrivati i prezzi di acquisto; e se anche può essere ammesso che l'impresa familiare consideri l'azienda piuttosto come un investimento di lavoro che quale un impiego di capitale, vi è precisamente da temere che un'eccessiva sopravvalutazione monetaria della terra possa impedire la ragionevole retribuzione del lavoro stesso.

Ma a conti fatti la causa del dilagare di siffatte avariate forme manifestatesi più diffusamente e con caratteri di maggiore disordine nelle regioni dove ha operato la legge «stralcio», va in buona parte addebitata proprio ai riverberi della riforma (indipendentemente dai suoi effetti diretti di cui ora si parlerà), la quale, se anche in qualche occasione ha potuto affrettare la liquidazione di condizioni locali che pur erano, sebbene lentamente, avviate verso il medesimo sbocco, in genere, con la sua frastornatrice sopraffazione ed il disordinato gettito dei chirografi di concessione si è risolta in un fattore di disturbo nel decorso del processo e disorientamento naturale, inducendovi delle sproporzioni ed anormalità sia qualitative che quantitative, senza essere stato in definitiva capace di spingerlo ad un razionale aumento sensibile delle sue complessive dimensioni.

LE MICROFORME PATOLOGICHE DELLA PROPRIETÀ TERRIERA

In antitesi al latifondo si appalesa appunto come altra forma patologica nell'odierna costituzione fondiaria lo sminuzzamento terriero, al quale argomento ci conducono le considerazioni precedenti. Essa si manifesta in due aspetti fondamentali; e la si designa col termine di « frammentazione » (o « dispersione ») quando si tratta di brandelli di terreno di uno stesso proprietario disseminati in mezzo a proprietà altrui, mentre si usa quello di « polverizzazione » per indicare il frazionamento del possesso in unità individuali talmente esigue da non essere ciascuna in grado di costituire una gestione autonoma e fornire perciò al coltivatore completa occupazione ed un reddito sufficiente pel suo sostentamento.

Dispersione e polverizzazione restano dovunque due distinte anomalie negli estremi gradi dell'ordine fondiario, riferendosi la prima allo smembramento del corpo della azienda, e la seconda ad una insufficienza economica del frazionamento giuridico-personale; ma possono coesistere, e spesso anzi coesistono, come avviene in Italia dove queste degenerazioni vanno ormai raggiungendo proporzioni allarmanti. Il malessere tuttavia non è nuovo nella storia del nostro Paese; e così pure si è sovente presentato e si presenta anche oggi in molti altri, specie in quelli oberati da antiche strutture economiche e giuridiche. In ambedue le figure esso è in buona parte connesso alle leggi successorie; e nella specie della polverizzazione si è abitualmente rinnovato, con tumultuaria esuberanza difficilmente controllabile, tutte le volte che una smobilitazione piuttosto rapida degli antichi ordini economici sotto la spinta delle mutate condizioni della società, ha aperto a numerose masse di contadini la via di raggiungere, non importa se per quote ridottissime, la condizione di proprietari terrieri. Gli annali legislativi di molti Paesi registrano procedimenti dagli svariati indirizzi teratologici rivolti ad arginare la dilatazione e ridurre l'aggravio di siffatte tare del regime fondiario, delle quali troppo evidenti sono gli effetti perturbatori per l'economia dei singoli e della collettività.

Nell'agricoltura italiana questo speciale problema, come ogni altro, presenta aspetti diversissimi da luogo a luogo; e seppure è vero che talvolta un accentuato frazionamento della proprietà sia ammesso da peculiari condizioni ambientali, come può avvenire in certe zone alpine ed appenniniche, o che l'azienda di ridotte dimensioni trovi ragione in convenienze produttive quale è il caso delle colture specializzate intensive, tuttavia nella grandissima maggioranza delle sue caotiche manifestazioni il fenomeno si è dimostrato fattore di sconcerto economico e sociale, e in certe situazioni più nefasto dell'opposto grande possesso estensivo anche se dalla letteratura politica corrente, attivata da più chiassosi spunti, esso sia abitualmente misconosciuto o sottovalutato. Parecchie ricerche sono state eseguite nei passati decenni per accertare più da vicino l'entità di coteste deformazioni; esse però non hanno fornito che indicazioni molto generiche, sufficienti per risvegliare l'attenzione sul preoccupante problema, ma non per produrre gli indispensabili dati per un'adeguata regolamentazione nei riguardi delle singole zone

del Paese. Come saggi di indagini analitiche condotte con rigore sistematico vanno citate le due recenti monografie del professore U. Sorbi per la provincia di Firenze e per il Fucino, promosse rispettivamente dall'Osservatorio di Economia agraria per la Toscana e dall'Ente di riforma del comprensorio abruzzese.

Ad ogni modo, basterebbe meditare sulla circostanza per cui già nel 1946 oltre un quinto della superficie privata era occupato da proprietà inferiori ai due ettari (rapporto percentuale che in questi ultimi anni, per le cause sopra esposte, si è notevolmente elevato), per avvertire l'improrogabile obbligo di disposizioni legislative intese particolarmente a sollecitare gli « arrotondamenti » di proprietà non autonome, gli « accorpamenti », gli acquisti di quote dai coeredi, e quant'altro appaia di più perentoria esigenza.

Un primo tentativo in Italia per la ricomposizione delle proprietà già frammentate o polverizzate, che altrove ha già avuto ferme applicazioni, fu regolato timidamente con la legge sulla bonifica integrale del 1933, la quale quindi per questo riguardo conseguì ben poche applicazioni. Il nuovo Codice civile del 1942 ne allargò le possibilità anche a terreni non soggetti a bonifica, se « inferiori alla minima unità colturale ». Senonché tale concetto dimensionale non fu determinato in concreto, e così ne venne arrestata non solo la ricomposizione delle proprietà già frammentate (fuori dei territori di bonifica), ma anche l'applicazione dei provvedimenti indicati dall'articolo 846 del Codice per prevenire l'ulteriore diffusione del fenomeno.

Le ricomposizioni certo incontreranno resistenze, che in molti casi sarà faticoso superare, particolarmente in quei territori del Mezzogiorno ove il fenomeno è interdipendente col tipo accentrato di insediamento della popolazione agricola. Tuttavia ragioni di sempre più acuta premura, che peraltro trovano veste ingiuntiva specifica nella Costituzione, impongono a dare inizio senz'altri indugi e con perseveranza di propositi ed adatti mezzi alle complesse rifusioni, innanzi tutto unificando ed integrando le diverse prescrizioni oggi sparpagliate in tanti testi. Contemporaneamente converrà affrettare la liquidazione dei numerosi relitti dell'arcaica proprietà collettiva nelle sue varie forme di godimento promiscuo e di diritti su terre altrui, esercite abitualmente in forme incomposte e sfruttatorie, per ricondurle entro gli schemi della moderna proprietà, secondo le disposizioni della legge

del 1927. Questa, che ha tratto consigli e modelli da numerosi esperimenti legislativi dei vecchi Stati e poscia del Regno unitario, può essere ancora considerato come un saldo fondamento giuridico dell'intricatissimo argomento; ed a renderla maggiormente operativa occorrono non modificazioni di principi, ma più agili strumenti di accelerazione.

Minori difficoltà dovrebbero incontrare i provvedimenti di repressione e prevenzione; e di già può giudicarsi un promettente avviamento il disegno di legge presentato nel novembre del 1954 dal Ministro per l'agricoltura, diretto precisamente alla « determinazione della minima unità colturale ». Nella relazione, dopo avere riconosciuto che la risoluzione contenuta nel Codice civile, « sebbene condensata in pochi articoli, può ritenersi del tutto soddisfacente, attuandosi in una disciplina bene adattabile alla estrema varietà delle condizioni dell'agricoltura e delle esigenze sociali nelle diverse parti del territorio nazionale », il Ministro illustra la necessità di ulteriori precisazioni normative, indispensabili a rendere applicabile la disciplina dell'istituto, al qual fine è per l'appunto inteso il disegno di legge che peraltro non vuole « aggiungere alcuna nuova limitazione della libertà dei trasferimenti ». A questo scopo viene istituita in ciascuna provincia una commissione che entro un anno dall'entrata in vigore della legge dovrà determinare l'estensione della minima unità colturale per distinte zone agrarie del territorio provinciale, procedendosi conseguentemente all'annullamento degli atti che importino un frazionamento inferiore alle dimensioni stabilite.

Tuttavia, a convalidare la serietà dei propositi di risanamento, molto gioverebbe, sempre che non si voglia per i soliti destreggiamenti parlamentari continuare nel gioco del fare e disfare, che nel frattempo lo Stato si astenesse dal concorrere esso stesso, direttamente e scientemente, ad allargare e peggiorare con artificiosi smembramenti della proprietà privata proprio quella infestazione che, dalla medesima cattedra, proclama di voler contenere ed estirpare. Invero, mentre è lecito presumere che gli assegnatari del Delta padano, ricevendo in media ettari 5,35 di terra suscettibile di normale coltivazione, riusciranno nel maggior numero dei casi a costituire gestioni autonome, e così pure quelli dell'Ente Maremma che beneficeranno in media di ettari 7,77 delle superfici di pianura, specialmente se in prossimità dei

centri di consumo e delle grandi linee di comunicazione, non è senza giustificata apprensione che si guarda alla futura sorte economica dei nuovi proprietari dei comprensori di Puglia, Lucania e Molise con le loro costituende aziende di circa 6 ettari, e, più ancora, di quelli calabresi i quali hanno ricevuto nelle argillose terre del marchesato di Crotona 3,63 ettari di media (in maggiore quantità nei declivi, e soltanto un ettaro nella piana irrigua di Sibari), e nell'arida mezza montagna pre-silana dei magri spezzoni per un totale di circa 14 ettari; nonché dei contadini siciliani, appagati in media con ettari 4,30 di seminativo nella più parte di costituzione sterile. Si attende, con giusta pretesa, che i tecnici della riforma spieghino, non con lo stile dei rituali discorsi domenicali, ma con calcoli ragionati e ben chiari, quali saranno, in siffatte deficienti condizioni, gli ordinamenti aziendali e gli avvicendamenti colturali da instaurare, capaci almeno di conservare al terreno quel poco di fertilità potenziale posseduta ed impedire che esso in molte contrade venga ulteriormente eroso dalle acque e dai venti; e di quale entità è previsto il reddito di lavoro degli assegnatari.

LA CASSA PER LA PICCOLA PROPRIETÀ

Nel quadro del problema in esame può inserirsi un particolare istituto che trae vita dall'articolo 9 del più volte citato decreto legislativo 5 marzo 1948, n. 121: la « Cassa per la formazione della piccola proprietà condatina », organo del Ministero dell'agricoltura e delle foreste per l'acquisto di terreni sul libero mercato e conseguente vendita ratizzata a coltivatori diretti.

La sua attività, in un primo tempo circoscritta ad alcune regioni, e di poi estesa a tutto il territorio nazionale, si riassumeva al 31 maggio 1954 nelle seguenti cifre:

	Acquistati ettari	Rivenduti ettari
Italia settentrionale .	3.406	3.406
Italia centrale . . .	7.250	6.307
Italia meridionale e insulare	1.495	1.495
Totale . . .	<u>12.151</u>	<u>11.208</u>

Per il periodo successivo sono da aggiungere per operazioni in corso:

Italia settentrionale	Ha 260
Italia centrale.	» 318
Italia meridionale e insulare	» 130
—	
Totale	Ha 708
=	

Due rilievi possono trarsi da questi dati. L'uno positivo, e cioè l'orientamento della Cassa verso le regioni dell'Italia centrale, che se assistito da mezzi e forme adatte, potrebbe giungere a scuotere l'immobilismo di certe situazioni assecondando specialmente la tendenza al ridimensionamento di alcuni cospicui accentramenti fondiari affiorata in questi ultimi tempi per la sollecitazione dell'articolo 10 della legge 11 dicembre 1952, n. 2361. L'articolo 10 di questa legge che proroga le provvidenze in favore della proprietà contadina dispone infatti che, nelle eventualità di nuove limitazioni alla proprietà fondiaria (riforma generale) « non si terrà conto, nella applicazione del limite, di una superficie pari a quella dei terreni che saranno venduti alla Cassa ». È l'antica concessione, in un secondo tempo disdetta, e poscia ripristinata limitatamente alle operazioni di questo genere, ma che gli scarsi mezzi disponibili dalla Cassa hanno resa pressoché inoperante. Di carattere negativo è per contro la constatazione dello scarso intervento dell'istituto nelle regioni meridionali a particolare beneficio delle quali era pur stato creato, e dove la penuria del risparmio ed il modesto sostegno del credito ritardano in molte zone la diffusione di quei regimi che invece vi troverebbero pronte delle categorie di gestori professionalmente dotati. Comunque sia, qualora si voglia che l'ente intervenga con sufficiente efficacia nella regolazione del fenomeno, appare indispensabile che sia arricchito di più capaci attribuzioni finora negli effetti ristrette a quelle di un intermediario alquanto lento e costoso.

IL MITO DELL'IMPRESA CONTADINA

A questo punto, e quale chiusa delle precedenti annotazioni sull'argomento della proprietà coltivatrice, converrà procedere a qualche considerazione di carattere generale.

Essa si può prospettare in una domanda articolata: a) confermata la elevatissima consistenza già raggiunta nel nostro Paese dalla

proprietà coltivatrice, alle cui accertate unità bisognerà aggiungere quelle precedenti dal moto spontaneo tuttora in corso, per quanto tempo ancora si crederà di persistere nelle ordinanze degli smembramenti aziendali?; b) si dovrà forse ostinarsi nell'indirizzo spianatore oggi dominante, fino a che tutto o quasi il territorio nazionale non risulti agguagliato in una uniformità di regime fondiario, definito nella universale coincidenza dell'esercizio della proprietà con l'impresa diretta lavoratrice, ma senza che con ciò si raggiunga la sparizione del proletariato rurale? o, invece, oramai che il grande possesso accentratore estensivo è stato spezzato e l'economia agricola italiana ha subito vaste e profonde trasformazioni nelle strutture sociali come negli ordinamenti tecnico-produttivi, non può apparire più opportuno e prudente far convergere il beneficio delle leggi e dei mezzi alla sistemazione dimensionale e funzionale delle piccole unità in buona parte prive dei requisiti di vitalità, e nel contempo non converrebbe, con rigorose modificazioni e correzioni ed un'intensa politica di miglioramenti aziendali, rendere più adeguate alla necessità ed al carattere dei tempi quelle forme che ancora non lo fossero, lasciando che su tutte le fibre della compagine rurale espliciti la sua azione equilibratrice e regolatrice la forza delle leggi naturali dell'economia, vigilata e controllata secondo le contingenti necessità?

Sono quesiti alla cui risoluzione, che la non bene identificata ma prepotente ragion politica ha riservato ai suoi esclusivi e spregiudicati verdetti, non dovrebbe restare estranea la pacata guida del giudizio economico.

Nessuno può mettere in dubbio che i problemi così compendiatamente non siano di un rilievo e di una portata non comparabili con alcuno degli altri che agitano l'attuale politica economica e sociale del nostro Stato, considerando soprattutto come dal diverso orientamento onde essi verranno indirizzati possa per buona parte dipendere la futura configurazione della società nazionale. Si tratta di istituzioni basilari, difficilmente rimovibili nell'eventualità che se ne costataste tardivamente l'incoerenza e la fallacia, dato che l'esperienza secolare ci ammonisce come un regime fondiario, una volta sistemato e solidamente stabilitosi, abbia sempre opposto tenaci resistenze passive alle nuove forze economiche anche le più irruenti; e la sua lentezza di conversione verso differenti forme si sia rivelata tanto più ingombrante quanto maggior agio esso aveva avuto

ed occasioni di immedesimare a sé gli ordinamenti giuridici e politici del Paese.

Sarebbe perciò sommamente inconsulto l'arrendersi senza meditati consigli, a quelle transazioni momentanee che posseggono unicamente lo specioso vantaggio di adattarsi con una certa duttilità alla manipolazione di un intarsio di precari compromessi politici.

L'analisi dottrinale e tecnica dei requisiti della proprietà coltivatrice è stata oggetto di una interminabile letteratura alla quale han concorso, di recente ed in passato, economisti, giuristi e politici di tutti i paesi; ed i saggi degli studiosi italiani, pur divergenti nei giudizi e nelle conclusioni, si distinguono per serietà di trattazione e facondia espositiva.

Tralasciando perciò, come poco consentanea alla natura di questo documento, la ripetizione dei motivi delle vessate teorie circa i meriti rispettivi dei due tipi distintivi di grandezza della proprietà ed impresa — ossia, da un lato quello in cui il proprietario conduttore lavora egli stesso manualmente con l'aiuto delle persone della propria famiglia, e, all'opposto, tutti gli altri tipi peraltro molto difformi fra di loro — si può limitare il discorso ad una breve menzione, negli specifici riguardi dell'economia agraria italiana, degli argomenti che parrebbero al di sopra di vagli soggettivi, e che non riposano unicamente su astratte proposizioni.

È indubitato che i costituenti naturali (ecologici e pedologici) se non si possono considerare come cause assolute ed imperiose per il sorgere e lo svilupparsi di determinati modelli d'impresa e di coltura, sono però tali da imporre la preferenza per l'una o per l'altra. E dei vincoli esistenti fra l'ambiente fisico da una parte e le forme dell'economia agraria dall'altra, non si può — giova ripeterlo — prescindere in un paese come il nostro, suddiviso da una straordinaria varietà di condizioni fisiogeografiche, le quali reagiscono altresì nelle diverse zone come limitatrici di talune coltivazioni, specialmente delle arboree da frutto la cui consociazione ai seminativi dovrebbe segnare i luoghi economici più adatti per la conduzione familiare.

Dall'altro canto, condizioni sociali analoghe non sono sufficienti di per se stesse a provocare in ogni dove simiglianti sistemi di distribuzione della ricchezza, ma devono essere rapportate anche agli indici più strettamente economici di ciascun paese in un determinato momento storico. E difatti se è vero che l'abbondanza dei capitali favorì la piccola azienda nel Belgio e in Francia (paesi, peraltro, nei quali la densità demografica è di diffe-

rentissimo grado), è ugualmente certo che contemporaneamente essa in Inghilterra condusse all'opposto risultato, con lo sviluppo della grande impresa. E così pure non è per tutti i casi accettabile la proposizione secondo cui lo spezzettamento della grande azienda sia il rimedio più adatto per alleviare una crescente pressione demografica, perché in tal modo, concentrando su un settore di limitata capacità produttiva qual è la terra, una mano d'opera esuberante ai bisogni tecnici ed economici di un esercizio razionale, si darebbe al problema una soluzione insensata, anche se per il momento apparisse più semplicista di qualunque altra, la quale in breve porterebbe ad una maggiore acutizzazione, in nuovi aspetti, del gravame sociale.

Per quanto riconoscibili possano essere taluni vantaggi della proprietà contadina, è peraltro innegabile com'essa comporti di consueto un uso meno economico dei capitali, e d'impianto e d'esercizio, e sia d'ordinario infirmata da una scarsa capacità commerciale nei due sensi. Elementi negativi in parte eliminabili, è vero, a seconda dei casi, col mezzo dei sistemi associativi di esercizio e di scambi. Ma il nostro Paese, nelle difficoltà immanenti in cui si dibatte, non può, per le ragioni in altro punto chiarite, fare affidamento sicuro su questa specie di rimedi, almeno fino a quando una più accelerata evoluzione dei costumi sociali non affranchi la sopravvissuta psicologia individualistica delle nostre popolazioni rurali.

Proseguendo nella succinta disamina, conviene accennare a due altri punti controversi del discusso tema.

A chi guardi senza preconcetti non può sicuramente apparire un senso unico nella realtà delle attitudini della proprietà coltivatrice; e la loro varietà nei diversi paesi, ed anche nell'ambito non uniforme di ciascuno, conduce senza dubbio a dimostrare come nessuno degli inconvenienti ad essa attribuiti sia organicamente congiunto. Codesta esclusione vale in particolar modo per la grettezza e la limitazione tecnica e l'estrema lentezza di adesione ai nuovi metodi di coltura che sovente le sono addebitate, laddove gli esempi della Danimarca, della Svizzera e di una buona parte dell'organizzazione rurale familiare nord-americana comprovano il contrario. Ma nell'esame delle manifestazioni proprie del nostro Paese quelle critiche non sembrano del tutto insussistenti, per lo meno per la maggior parte delle aziende in discussione; e la recente nostra storia economica ne fornisce le prove. Basterebbe al riguardo

condurre un esame retrospettivo dell'applicazione dei nuovi indirizzi tecnico-economici (impostati sui dettami scientifici e sulle indicazioni sperimentali della nuova scuola naturalista ed agronomica italiana) a cui fu avviata la nostra agricoltura dopo il 1925, e che nelle loro linee fondamentali sono tutto oggi seguiti, per riscontrare come all'avanguardia di quel moto di rinnovamento abbiano figurato in genere le grandi aziende capitalistiche, seguite a distanza dalle medie ad economia diretta o associata, mentre più tarde e restie si sono dimostrate le diffidenti imprese contadine, meno elastiche ed assidue agli incentivi delle novelle necessità.

L'altro punto si riferisce alla maggior resistenza che la piccola proprietà presenterebbe, in confronto delle altre forme, alle congiunture sfavorevoli. L'asserzione riposa su buoni elementi, ma non può assumersi come rigorosa ed assoluta. Anche qui valgono gli esempi del nostro Paese. Effettivamente le manifestazioni della quinquennale grande crisi economica mondiale 1929-34, che ebbe nell'agricoltura italiana incidenze precoci e prolungate, agirono con meno dannose ripercussioni sulla piccola e media proprietà che sulla grande. Ma bisogna ricordare che alle origini della crisi, e successivamente a base dell'intero suo ciclo, permase l'inopinata caduta dei prezzi, che non poteva non avere effetti rapidi e rilevanti sulla grande azienda, imperniata sull'economia di mercato ed onerata dal peso dei mutui contratti per le opere di miglioramento allorché i più elevati redditi aziendali le avevano dimostrate convenienti: fattori dunque peculiari di quel ciclo deflazionistico, nel quale le imprese di medie e piccole dimensioni furono molto meno coinvolte in quanto esse, mentre da un lato non si erano nei precedenti invitanti anni di vivace progresso produttivo troppo avventurate, o quasi affatto, nell'alea degli investimenti di capitali fissi, dall'altro, grazie al prevalente loro sistema economico in buona parte rivolto alla soddisfazione dei bisogni domestici, dipendono in misura minore dalla instabilità dei mercati. L'altra emergenza è stata quella del periodo bellico e post-bellico. Ma qui, per la verità, dovrebbero subentrare giudizi di ordine ben diverso; ed apparirebbe patente finzione polemica, d'altronde perfettamente vana, essendo quegli avvenimenti ancora nella memoria di tutti, il negligerle le circostanze di fatto per cui le numerose e disseminate piccole aziende, poco esplorabili nella loro ermetica discrezione familiare, si trovarono, rispetto alle altre, in posizioni più riparate

di fronte alla disciplina degli ammassi totali, dei prezzi d'imperio e delle altre restrizioni di guerra.

Ma forse l'aspetto di maggiore attualità per gli interessi generali del nostro Paese è quello che attiene al valore economico delle colture. L'economia d'uso, invero, è tutt'altro che sparita dall'esercizio agricolo, che larghi strati contadini, ancora a quell'avita mentalità soggetti, indirizzano innanzi tutto a soddisfare i proprio bisogni, restringendo in tal modo il campo delle scelte economiche. In siffatta mescolanza nell'impresa rurale di elementi di economia familiare e mercantile, raggiunge una sempre maggiore proporzione la prima quanto meno specializzato è il tipo colturale dell'azienda e meno raffinati e differenziati sono i bisogni del produttore. E sono ben noti i ripetuti lamenti dei nostri economisti per la pratica ancora diffusissima di coltivazioni poco rispondenti alle condizioni naturali delle varie zone, che porta all'aumento del loro costo di produzione. Orbene è evidente che tale inferiorità dell'impresa agricola rispetto a quella industriale si moltiplica, e non nella semplice progressione aritmetica, tutte le volte che una estensione di terra viene suddivisa fra numerosi imprenditori. A quella tendenza generale si deve aggiungere poi l'ambizione epidemica, fra i nuovi piccoli proprietari di questo turno di tempo di incrementare, costino quel che costino e siano adatti o meno ai loro terreni e ai climi locali taluni impianti arborei e principalmente la vite e le più comuni piante fruttifere, nonostante la ben nota persistente crisi commerciale dei loro prodotti che involge gli interessi non esclusivamente dei coltivatori. Per questi motivi si può affermare, senza tema di confutazioni, che una eccessiva diffusione della piccola impresa agricola, a forte scapito della media e della grande, condurrebbe fatalmente ad una diminuzione del reddito netto nazionale, e perciò ad un progressivo impoverimento del Paese.

Nella trattazione degli intricatissimi aspetti del regime fondiario, si sente sovente ripetere che, al di sopra di ogni diversa considerazione che può anche essere esatta se valutata isolatamente, deve dominare la ragione politica. Bisognerebbe intanto intendersi sulla precisa accezione di tale aggettivo, che invero dai filosofi greci in poi è stato usato per riassumere ogni sorta d'interessi come tutte le manifestazioni di una società organizzata, e primi fra essi quelli economici. A meno che il termine « politico » non si creda restringerlo agli armeggi elettorali ed alle gare per i tesseramenti, che allora il dibattito

digredisce nei termini e nel significato, pur dovendosi avanzare i più seri dubbi, a stare alle statistiche elettorali, che in parecchie zone affette dalla riforma si siano raccolti proprio quei frutti che erano nelle aspettative dei suoi proponenti.

Ma se si vuol riferire il valore di quel vocabolo ad una supposta superiore ragion di Stato, non certo concordi si presentano le conseguenti teorie, sia se indotte con l'uso dialettico sia se ricercate col metodo storicistico. Anche in questo caso i punti fallaci di certi asserti risiedono in un duplice errore; primo, quello di generalizzare in senso categorico il significato e le correlazioni di un limitato numero di conoscenze e riscontri, inferendoli indistintamente per tutti quelli di una classe; e poi di supporre che la ripetizione di taluni fenomeni apparentemente analoghi, o la rinnovazione illusoria di certi profili del processo storico, debbano essere necessariamente accompagnati, nelle determinazioni economiche e sociali, da invariabili contorni e seguiti sempre dai medesimi effetti, come se i presunti ricorsi dell'evoluzione civile si avverassero con assolute corrispondenze e con puntualità secolare, e le sue leggi procedessero eternamente col rigoroso andamento delle reazioni chimiche.

Orbene, passando al motivo che oggi più ci richiama, non si può di certo negare che la media e la piccola proprietà coltivatrice abbiano sovente dato origine, nell'assestamento di una collettività organizzata, a classi di cittadini pacifici ed amanti della conservazione delle istituzioni pubbliche e private del loro paese; e precisamente a questo finè soprattutto s'ispirarono nel primo dopoguerra, nell'Europa orientale e nord-orientale, e particolarmente da parte degli stati da poco assurti o ripristinati nell'indipendenza nazionale, le leggi di democratizzazione della proprietà terriera. Ma è impreciso affermare che siffatta convenienza sia peculiare di quelle ridotte forme economiche. Valga per tutti il caso dell'Inghilterra, alla quale la persistente preponderanza del grande possesso non ha impedito di rappresentare da secoli il modello del più solido e schietto conservatorismo politico e sociale, sia pur moderatamente conciliante, e di tenace attaccamento alle antiche istituzioni. E non diversamente, se si consulta col dovuto riguardo la storia antica e recente, gli esempi inversi si offrono frequenti e convincenti.

Si cade poi in inaspettate ancora maggiori allorché si pretende che la piccola proprietà

rappresenti l'ambiente economico e spirituale più capace per trattenere e consolidare i vincoli familiari; anzi ne sarebbe l'estrema rifugio. È chiaro che qui si tratta di una delle tante proporzioni di maniera nella quale si riflettono ieratiche parabole e patetici scorci oleografici, quali l'immagine retorica della compatta progenie patriarcale e certe allegorie sentimentali del focolare domestico, tanto prediletti dalla fantasia religiosa e poetica. Tutto un simbolismo da almanacco al quale da gran tempo non corrisponde più alcun contenuto reale, ancorché all'occasione esso fornisca tuttora coloriti spunti per subornare gli strati più emotivi dell'opinione pubblica ed indettare le leggi. In ogni caso sarebbe meno inesatto l'affermare che quella attitudine sia stata nelle più frequenti trazioni secolari un contrassegno, rispetto ad altri reparti professionali, della vita rurale, questa però intesa in senso lato e non riferita esclusivamente all'impresa lavoratrice. Ma anche tale parallelo va perdendo di giorno in giorno i suoi punti di riferimento, essendo ben visibile in che modo la ressa delle novelle forze centrifughe e scismatiche agisca con imparziale potenza distrattiva nel seno di tutte le classi ed in ogni loro gradazione. A parte tutto ciò, è bene prendere buona nota come la piccola proprietà, appunto per le necessità tecniche della rispondenza dell'entità del nucleo lavorativo alla ridotta ampiezza della azienda, dovrebbe essere considerata — e lo è di fatto — la meno adatta ad impedire la disintegrazione dell'unità cellulare demografica, tanto è vero che nelle medie statistiche delle ultime rilevazioni le famiglie contadine più numerose appartenevano alle conduzioni mezzadrili nelle quali, grazie all'elasticità dimensionale consentita alle imprese, possono trovare, in regime di liberi ricambi contrattuali, proporzionata sistemazione ed utile impiego economico le più svariate combinazioni quantitative delle convivenze parentali.

Adunque, tutto considerato dell'appassionante tema, è da domandarsi se in Italia l'instaurazione imperativa dei prefissi nuovi ordinamenti fondiari sia per produrre oggi i medesimi effetti talvolta osservati in altri paesi di differente fisionomia etnica ed economica e diversamente collocati rispetto alle grandi linee strategiche delle invasioni spirituali e belliche; oggi poi che intorno ai nostri confini pare siano tornate a gravitare, e con veemenza infinitamente maggiore, non le rinascenti forze economiche dell'Europa medioevale, ma gli interessi e gli antagonismi

politici e militari dei primi secoli dell'era moderna.

Ebbene vi sono molti in Italia i quali, immuni da prevenzioni ed ossessioni e non legati ad impegni di serrati sindacati, giudicano dissennato consiglio il fondare la saldezza e l'incorruttibilità dello Stato ed insieme la sorte dei suoi cittadini nel trasferimento in atto di certi archetipi tramandatici dalle elucubrazioni e speculazioni filosofiche dell'Ottocento, dalla quale età ci separa oggi una distanza incommensurabile di tempo effettivo e di spazio reale, nonché la ben diversa scaturigine e direzione delle dominanti forze mondiali. E ragionatamente contestano che sia possibile contenere la perversione del sentimento nazionale verso abortite idee e premunirsi contro le adombrate minacce del domani, imponendo certe pianificazioni le quali magari possono apparire ancora consigliabili per le accantonate periferie politiche degli irrequieti moti continentali, ma che nel nostro Paese debiliterebbero ancora di più le doti di resistenza, il grado d'immunità e la facoltà di ricupero della ipotonica e traballante compagine sociale. Ed oltre al resto, paventano in modo particolare che a deprimenti flessioni morali, atte quanto mai a favorire l'avvento di quelle deprecate calamità, porterebbe l'inconsiderato disegno di avvilito ulteriormente, per votarla a fatale consunzione, una classe dai connotati storici e dalle funzioni sociali ben definite e fin qui cordone spinale dello Stato moderno italiano, qual è la borghesia rurale, la quale, sebbene in parte sfiduciata e sbandata, appare nel suo complesso ancora particolarmente sensibile ai richiami nazionali, ed animata da quello spirito d'intraprendenza e provvista di quelle attitudini costruttive onde si è prodigata con fecondi rendimenti nelle ordinarie ed emergenti contingenze degli ultimi secoli.

Agli inesperti echeggiatori di contagiosi ritornelli reputati progressisti ed ai fatui ripetitori di speciali luoghi comuni comiziali non sarà ozioso rammentare o far conoscere la trama tracciata dal *Cominform* per la progressiva instaurazione del collettivismo integrale nelle campagne, e valevole come regola di osservanza per i governi dei paesi satelliti e quale guida indicativa ed istruttiva per i partiti comunisti degli altri ancora liberi. Secondo la formula sovietica, la rivoluzione fondiaria si attua attraverso tre fasi consecutive: 1°) suddivisione delle grandi proprietà ed assegnazione delle terre ai contadini; 2°) costituzione di cooperative associa-

zioni di produzione, fattorie cooperative di lavoro, ecc.; 3°) formazione delle vere e proprie aziende collettive. In Italia, per quanto riguarda le prime due fasi, non c'è dubbio che ci troviamo abbastanza avanti. Del resto, lo stesso Lenin aveva precisato che « la via verso la collettivizzazione della terra comincia con la sua redistribuzione ».

Ma se il procedere su una china di questo genere verso una bene individuata mèta è perfettamente plausibile ed anzi è rettilineo da parte di coloro i quali mirano senza infingimenti a quell'obiettivo finale, sembra assolutamente incoerente ed insensato che, ad affrettare il compimento dei fati, imprudentemente vi si accodino, per ambiziosi disegni o incaute compiacenze, e tengano loro bordone, quegli altri ai quali nel tempo stesso preme con sussiego riaffermarsi, ai sensi della Costituzione della Repubblica italiana, paladini dei diritti della personalità umana e tutori dell'iniziativa individuale e della proprietà privata.

Secondo la convinzione di larghe correnti dell'opinione pubblica, che i proponenti di questa proposta di legge credono di rappresentare, è da rifiutare, siccome non addicente al genio nazionale ed alle sue vocazioni etniche, oltreché non rispondente — secondo quanto altrove si è illustrato — all'eterogeneità delle basi fisiche dell'agricoltura italiana, la snervante visione di una scialba società rurale livellata in un'opaca monotonia di piccole imprese, le quali, seppure concorrono d'ordinario ad inclinare i ceti che vi si concentrano in più assidue costumanze di laboriosità, parsimonia e pacatezza civile, d'altro lato piegano per naturale propensione alle solitudini egocentriche non accessibili che con lenta penetrazione dal progresso tecnico, mediocri ricettrici delle correnti energetiche che agitano e rinnovano i tempi. Le screziate registrazioni dei lunghi annali d'Italia ci descrivono in che modo le squalide uniformità economiche e sociali originarono costantemente ed accompagnarono la atrofia e le prolungate mute inerzie di alcune parti del Paese ed anche dell'intera sua estensione; mentre le temperie maggiormente generative e più sontuose di valori ideali e materiali, dall'Italia poscia profusi alla civiltà universale, furono quelle che videro le società sommosse e levitate dalla confluenza di molteplici forze e forme di diversa origine e varia aspirazione, ed assistettero alle loro trascorrenti emulazioni ed a quegli accessi antagonismi d'interessi economici o di supremazia politica onde vibrano tuttora alcune

delle più affascinanti pagine della nostra storia.

Per tutte le condizioni e gli elementi sopra detti, certuni dei quali sembrano inamovibili almeno che non si voglia insieme ad essi estirpare o sterilizzare le radici preservatrici della nostra personalità nazionale e le sue riserve, i proponenti giudicano che nella compagine agricola italiana debbano ancora coesistere sia la piccola che la media e la grande impresa, nei luoghi economici rispettivamente più acconci e nei tipi meglio rispondenti e più pieghevoli alle mutabili necessità collettive, affinché le svariate attitudini, il differente abito mentale e le particolari usanze domestiche delle diverse classi ad esse improntate, arieggino con vicendevoli flussi vivificatori l'esistenza ampia ed armoniosa dello Stato.

IV.

ILLUSTRAZIONE DEI CRITERI FONDAMENTALI DELLA PRESENTE PROPOSTA DI LEGGE

NECESSITÀ DI DIFFERENTI INDIRIZZI E DI PIÙ DILIGENTE IMPIEGO DEL PUBBLICO DENARO.

Tutto quanto è stato esposto nella precedente rassegna vale a chiarire le ragioni e gli scopi della presente proposta di legge, e a spiegarne le regole di attuazione.

D'altronde, che in una legge generale di riforma fondiaria possano estendersi e seguirsi i criteri ed i metodi già condensati nei compartimenti assoggettati alle sue parziali applicazioni, è stato esplicitamente escluso dallo stesso Ministro dell'agricoltura, onorevole Medici nei discorsi parlamentari del 1954. In quelle occasioni egli ha creduto altresì di far noti i risultati provvisori di indagini rivolte a stabilire approssimativamente la superficie espropriabile nell'eventualità di un'estensione della legge « stralcio » al resto del territorio nazionale, oppure di un'applicazione integrale del disegno di riforma generale a suo tempo presentato dal Governo. Orbene, secondo il Ministro, si renderebbero espropriabili col vigente meccanismo della tabella degli scorpori non più di 250 mila ettari di terreni, pari a circa l'1,5 per cento della totale superficie agraria (esclusi i pascoli, i boschi e gli incolti). Ma è molto probabile che, in seguito a più accurata elaborazione, tale cifra, già così modesta, debba ridursi a meno di 200 mila ettari, dei quali, con la detrazione delle superfici che si presumono abbastanza ampie ri-

guardanti le aziende modello ed il cosiddetto « terzo residuo », non resterebbe in definitiva che qualcosa come 160-170 mila ettari: ben magro bottino in verità, e del tutto sproporzionato al generale scompiglio che una tumultuaria incursione riformatrice del genere provocherebbe nell'economia agraria delle regioni centrali e settentrionali.

Il ministro ha soggiunto che il disegno di legge governativo di prossima presentazione al Parlamento si ispirerebbe a tre essenziali principî:

a) sodisfacimento delle esigenze sociali in armonia con l'articolo 44 della Costituzione;

b) riconoscimento della realtà che non si può risolvere in maniera durevole un'esigenza sociale se non si dia adeguato incremento alla produzione e quindi al reddito;

c) avveduto uso dei limitati mezzi finanziari dello Stato acciocché nell'attuazione del proposito specifico essi possano trovare anche un conveniente impiego. A tal riguardo, anzi il Ministro ha voluto spiegare come una riforma generale non sia possibile senza la collaborazione dei ceti agricoli, e ciò anche per evitare che l'intervento finanziario dello Stato debba andare oltre certi limiti, superati i quali si aggraverebbe eccessivamente la già pesante situazione del bilancio, coi più pericolosi riflessi per la stessa stabilità monetaria.

Siffatte dichiarazioni sembrano collimare perfettamente con i convincimenti da tempo manifestati da chiarissimi economisti ed agronomi e da uomini politici spassionati, secondo i quali una riforma fondiaria in Italia dovrebbe saper temperare le ben definite finalità sociali con le esigenze della produzione; e, nei confronti delle imprese, venir applicata con fondati giudizi selettivi, anziché con dispotici arbitrati e cieche sanzioni.

A proposito, poi, degli assennati accenni del Ministro al più conveniente impiego dei capitali che lo Stato destina alle molteplici necessità della riforma fondiaria, vi è da ricordare che esiste già, nella recente storia della bonificazione delle terre italiane e della conseguente colonizzazione demografica, un precedente di speciale valore istruttivo, ed è quello dei 136 mila ettari dell'Agro Pontino. Tralasciando le altre considerazioni, che pur si presterebbero a riflessioni di viva attualità, sta di fatto che, riguardati esclusivamente sopra un piano di semplice tornaconto economico, gli investimenti colà eseguiti dallo Stato dal 1930 al 1954, ed ammontanti a 90 miliardi di lire (riportati tutti al valore della

moneta nel 1953), risultano già produttivi, con i soli maggiori redditi delle imposte dirette ed indirette di un saggio del 3,50 per cento, redditi destinati ben presto ad aumentare in forte misura (e con essi conseguentemente gli interessi dei capitali statali) man mano che l'Opera nazionale combattenti — la quale gode di esenzioni fiscali — perfezionerà il trasferimento di proprietà agli assegnatari dei 60 mila ettari da essa appoderati. Tutto ciò senza tener conto delle altre cospicue entrate che per numerose vie diverse affluiscono ugualmente alle casse dello Stato per effetto dell'incremento della produzione lorda agricola in quel vasto comprensorio, incremento già oggi stimato al 250 per cento rispetto a questo del 1930, e che certamente in meno di un altro lustro, grazie soprattutto all'intenso programma di irrigazioni finanziate dalla Cassa per il Mezzogiorno ed all'estensione incessante delle colture arboree specializzate, nonché al continuo perfezionamento della tecnica agronomica, raggiungerà il 400 per cento. Se poi a questi vari tributi di fonte agricola si aggiungono quegli altri derivanti dalle attività economiche diverse (industriali, commerciali, turistiche, ecc.), le quali, anche per merito delle speciali provvidenze di questi ultimi anni, vanno sempre più vivificando quella plaga una volta di antiche mortifere paludi e la cui popolazione ha già raggiunto i 160 mila abitanti, si può ben affermare che, in aggiunta alla preminente utilità dell'impresa, quei miliardi del pubblico erario hanno trovato per così dire un investimento commerciale molto fruttuoso, e perciò lo Stato, a conti fatti, ha realizzato anche un ottimo affare finanziario, come molto raramente gli è capitato di registrare. D'accordo che esso deve perseguire fini eminentemente etici; ma se si riesce a combinare i due vantaggi, tanto meglio per gli interessi del Paese.

LA LIMITAZIONE DEL DIRITTO DI PROPRIETÀ
TERRIERA NELLA RETTA INTERPRETAZIONE
DEL PRECETTO COSTITUZIONALE

Senonché il Ministro, nel discorso al Senato del 23 ottobre 1954, ha creduto di avvertire come sia nelle intenzioni del Governo di includere fra i canoni dell'annunziata riforma fondiaria generale la traduzione in prescrizioni normative della dizione letterale dell'articolo 44 della Costituzione che si riferisce alla fissazione di limiti di estensione alla proprietà terriera privata.

È questo un soggetto di toccante interesse, di vaste risonanze, e di gravi conseguenze,

intorno al quale all'eco di secolari dibattiti oggi si frammischia il vocio dei più insoliti ed inafferrabili pretesti. Perciò alla sua definizione, conformemente all'equità giuridica ed in armonia con le migliori convenienze nazionali, mal si confanno certe forzate o formalistiche parafrasi del documento basilare del nostro diritto pubblico, e tanto meno le emotive suggestioni del momento. L'argomento, del resto, è stato oggetto di approfondite disamine ed acute discussioni tutt'altro che concordanti; nel groviglio delle quali, tuttavia, non è difficile cogliere la tesi interpretativa che sia più aderente allo spirito del precetto costituzionale e meglio rispondente all'obiettiva ragione.

Che un'automatica limitazione quantitativa dell'ampiezza della proprietà terriera sia foriera di nuovi malaugurati sconcerti nella faticosa e già troppo contrastata opera del riassetto dei bilanci e del conseguente più accelerato perfezionamento tecnico delle disagiate imprese agricole, non può sfuggire a quanti conoscono le complesse realtà che si traducono nelle varietà dimensionali delle aziende ed in che modo coteste dimensioni, connaturate come di sovente sono a peculiari sistemi produttivi vadano ad influire sul reddito nazionale. Tali rapporti organici, spesso infrangibili, nei sistemi del regime fondiario, sono stati illustrati nei precedenti capitoli; ma giova qui richiamarli per rilevare come la imposizione di un vincolo compressivo alla capacità espansiva della proprietà privata verrebbe ad ostacolare il conseguimento dell'obiettivo economico-sociale prefisso dalla Costituzione alla proprietà stessa, e del quale ora si parlerà.

Per di più, apparirebbe troppo contraddittoria, e perciò svuotata di serietà, la condotta dello Stato il quale, nel mentre invita gli agricoltori a collaborare con lui nell'attuazione di una riforma di vaste proporzioni (e senza una tale effettiva collaborazione una riforma, fuori delle zone dei latifondi, sarebbe immensamente costosa e non raggiungerebbe giammai risultati concreti e durevoli), contemporaneamente scende freddamente ad infierire con prepotenti turbative, incitate esclusivamente da fisime aforistiche, sui possessi e le gestioni di coloro stessi che dovrebbero, coscienti e fiduciosi e con personali apporti, collaborare alle sue iniziative.

Ma l'esigenza costituzionale? si domanderà. Orbene da parte di autorevolissimi cultori del diritto, e fra essi il prof. Bozzini, alle cui chiare idee e talvolta alle sue stesse parole qui si fa principalmente rife-

rimento, ne è stata già fornita la retta interpretazione.

I limiti estensivi al diritto di proprietà in generale che la Costituzione nell'articolo 42, dopo aver dichiarato di riconoscere e garantire tale diritto, demanda al legislatore di determinare, sono subordinati allo scopo di assicurare la funzione sociale della proprietà stessa e di renderla accessibile a tutti; di conseguenza, se il limite non viene dichiarato e significato in relazione ad un individuato fine sociale, cioè in una espressione giuridica positiva, esso non è giustificato. Alle norme generiche, ma non per questo meno impegnative, dell'articolo 42, sono strettamente collegate quelle dell'articolo 44 che trattano specificamente della proprietà terriera, nei cui confronti la imposizione di un limite estensivo (al pari degli obblighi e dei vincoli, della bonifica delle terre, della trasformazione del latifondo, della ricostruzione delle unità produttive) viene giustificata non solo dalla funzione sociale generale di cui all'articolo 42, ma da una duplice finalità concreta: « Conseguire il razionale sfruttamento del suolo e stabilire equi rapporti sociali ». Pertanto qui la limitazione estensiva della proprietà, inclusa in una serie di enunciazioni dispositive, non può significare un'ingiunzione perentoria che non ammette alcuna condizione e non è legata a relazioni di qualsiasi ordine, ma costituisce uno degli strumenti per raggiungere determinati scopi, e per di più è sottoposta al criterio geografico-economico esplicitamente menzionato. E perché il legislatore possa imporla essa deve, attraverso idonee prescrizioni giuridiche, conseguire appunto quel duplice fine; altrimenti sarebbe arbitraria ed inficiata di sostanziale illegittimità.

In altre parole, la norma introduttiva di un limite estensivo della proprietà terriera privata è da considerarsi legittima (e può essere utile in senso economico) soltanto in questi casi: *a*) se per suo mezzo sia conseguibile una più razionale utilizzazione del fondo, per cui ne risulti incrementata la produttività economica, e venga quindi assolta, per ciò stesso, la funzione sociale di cui all'articolo 42; *b*) se sia articolata non in base a termini fissi convenzionali, ma in relazione ai tratti caratteristici delle varie zone agricole del Paese.

Ovvia e tangibile ne è l'illazione. Una misura limitatrice generale e permanente la quale, anziché rispondere ad esigenze reali ed a costrittive condizioni di fatto, discendesse di per sé da emblematiche architetture

e simbolismi ideologici oppure rispecchiasse pressanti influenze teorizzate, insomma come un obbligo di etichetta programmatica e quale predestinata incarnazione di un dogma di pubblica moralità e giustizia ed operazione ortopedica infallibile di prediagnosticata storte sociale, rappresenterebbe una incompatibile alterazione dello spirito della Costituzione. Questa, invero, in nessun modo ha inteso prescrivere astratte ed illogiche comminatorie restrittive di principio all'esercizio di uno dei fondamentali diritti civili da essa riconfermati, ed affidare alla permutabile discrezione delle maggioranze camerali legislative ed alle transitorie loro fortune l'elevazione aprioristica di frontiere perpetue, sia pure con i reticolati spostabili secondo la cinematica delle manovre e degli schieramenti nello scacchiere parlamentare; bensì ha voluto sollecitare a porre di volta in volta le norme necessarie per sviluppare l'economia agricola, per eccitare l'iniziativa privata nell'interesse della collettività, e per agevolare un'alternanza nella titolarità della proprietà da soggetti passivi del diritto stesso a soggetti attivi e responsabili. E la dimensione crescente di un'azienda o di un complesso aziendale, siccome può costituire un fatto economicamente proficuo, ed anche rilevante ai fini sociali, non può essere precisa indipendentemente dalla considerazione dei fatti ed anteriormente ad ogni esperienza, ossia sulla sola base di una presunzione estensiva che non sia confortata dalla constatazione di una minorità funzionale e dalla presenza di pregiudizievole inciampi all'evoluzione degli elementi e degli istituti della società.

Del resto, che questa che si è esposta sia l'interpretazione ortodossa, è stato da tempo affermato proprio dall'onorevole Segni, il Ministro dell'agricoltura proponente ed epónimo delle riforme in atto e di quella generale che non fu discussa dal Parlamento, il quale nel convegno dei giuristi cattolici italiani svoltosi a Roma nel novembre del 1952 (la consultazione dei cui atti sarebbe di molto giovamento) tenne a dichiarare che la legge « Sila » e quella « stralcio », pur non prevedendo un limite assoluto e permanente alla proprietà terriera, avevano ugualmente osservato in pieno il precetto costituzionale dell'articolo 44.

Ma vi ha di più.

La legge « stralcio » esclude dalla espropriazione le cosiddette « aziende modello », quali ne siano le dimensioni, quelle cioè che si segnalano per esemplari requisiti di ordinamento, esercizio e conduzione. Ordunque

resta assodato che nel 1950, allorché le pressioni riformatrici erano più stringenti e le idee più disordinate, e mancava la moderatrice ed istruttiva esperienza di precedenti applicazioni, si era nonpertanto creduto ammettere tali eccezioni, in considerazione del danno sociale, riferito in termini di rendimento economico, che la frantumazione di quelle aziende avrebbe comportato; con ciò riconoscendosi, nella coincidenza del criterio giuridico col fine economico, il genuino senso ed i precisi scopi della prescrizione costituzionale. Non si comprende quindi come mai oggi, quando lo zelo riformatore sta per dilagare nelle aziende meglio ordinate e più produttive del paese, si voglia retrocedere in una interpretazione eterodossa di quel precetto, la quale, oltre al resto, porterebbe innanzi altre ardue questioni di principio ed impegni preliminari, non meno scabrosi e controversi.

I limiti avrebbero carattere temporaneo ed eccezionale, ossia una volta tanto, o sarebbero permanenti? Pare sia da escludere la prima ipotesi, per la ragione che in tal caso la norma si declasserebbe in un futile esercizio conturbatore e deprimente a tutti gli effetti, ma inconcludente rispetto a qualsiasi motivo reale o presunto di utilità sociale, dato che l'energia equilibratrice delle forze economiche ripristinerebbe presto o tardi, ma senza risanare le ingiustizie individuali commesse, quella fisionomia del regime fondiario che si era creduto sconvolgere e truccare con un simile diversivo, d'altronde per nessun verso autorizzato dalla Costituzione.

I limiti dunque non potrebbero essere che permanenti. Ecco che allora si presenta alla ribalta una massa di nuovi pesanti problemi per risolvere i quali si imporrà il rimaneggiamento di parecchi titoli del nostro diritto privato e pubblico, e fra essi le norme di successione e le regole della libera contrattazione e della circolazione dei beni. Ma con ciò non si impedirebbe il sorgere e permanere di deterioranti contraddizioni e dissonanze nel regime della disponibilità e del godimento delle ricchezze, dal momento che una categoria di esse, e la più importante ed anche primigenia, verrebbe interdotta in uno stato di ridotta mobilità, per cui — se pure non si voglia tener conto della derisoria contraffazione dell'aforisma di giustizia sociale tante volte riaffermato — si creerebbero, nella sensibilissima complessione del mercato, delle disgiunzioni e dislivelli che nessun espediente sarebbe in grado di rabberciare o riappianare.

Salvo che tutto questo non voglia significare un primo passo verso una generale limitazione del diritto di proprietà privata, di qualunque specie e forma essa sia, adducendo a pretesto l'osservanza plenaria dell'articolo 42 della Costituzione, parafrasato a proprio beneplacito e destramente interpolato. Con questo mezzo strumentale, integrato da altri quali potrebbero essere le nazionalizzazioni e le statizzazioni si tenderebbe evidentemente alla composizione di un sistema accentuatamente pianificato, nelle cui strettoie la proprietà privata, quella che la Costituzione, è bene ripeterlo, riconosce e garantisce, sopravviverebbe unicamente per lustro, in mutilate e disperse reliquie. Un ordine di cose in realtà abbastanza spurio, ma per avventura transitorio, giacché esso non tarderebbe a trovare la via facile e breve verso il fatale e naturale suo epilogo, già altra volta avvistato in questo giro d'orizzonte: il regime del collettivismo integrale.

Ma l'inoltrarsi in simili previsioni esorbita dai limiti dell'argomento in esame, a cui è d'uopo ritornare per decifrare un'altra incognita, che è tecnica e giuridica insieme, connessa all'eventualità della istituzione dei limiti di cui si discute.

Quale sarebbe il principio per la determinazione di cotesti limiti? Forse quello della misurazione topografica con la veneranda tavoletta pretoriana, ossia il criterio della estensione territoriale esclusivamente considerata? È difficile pensarlo in quanto tale elemento non rappresenta in alcun modo un dato economico o un significato funzionale idoneo ad essere usato per valutazioni di qualsiasi genere; senza dire che esso darebbe luogo a risultati addirittura paradossali e di tanta enormità che non vale la pena di soffermarsi a lungo, ritenendo più che sufficiente la citazione di qualche dato.

Un fondo di 1.000 ettari nella piana di Agrigento — dove l'imponibile medio catastale è di 156 lire ad ettaro (tariffa 1937) — corrisponde a 190 ettari per la pianura di Vercelli (media per ettaro lire 823), a 174 per la pianura milanese (media 897 lire a ettaro) a 288 della collina maceratese (541 lire ad ettaro) a 407 della collina teramana (lire 383 ad ettaro), a 5.380 della collina di Sassari (29 lire ad ettaro).

Né vale l'obiezione che la determinazione sarebbe condotta con norme di discriminazione particolareggiata non solo per regioni ma per zone agrarie ai sensi dell'articolo 44 della Costituzione. È ben noto, invero, quanta diversità di regimi fondiari e

tipi di ordinamento si alternino di solito e si susseguano nel breve spazio di un circolo censuario, dove, a seconda delle circostanze, possono grandemente variare da podere a podere, per la medesima estensione, specie se appartenente a zone collinose o pedemontane, gli investimenti fondiari e le richieste di capitali d'esercizio e di lavoro, e quindi i redditi.

Si riportano, ad esempio, i riferimenti analitici per una stessa provincia, quella di Reggio Calabria.

100 ettari di oliveto della qualità e tariffa maggiore (distretto di Taurianova) corrispondono a 1166 di seminativo arborato dell'ultima classe in territorio di Palmi; a 761 di vigneto dell'ultima classe della provincia stessa.

Ed allora si assumerà il principio della commisurazione al reddito? Sembra, difatti, che tale sarebbe l'avviso di coloro che stanno preparando la riforma generale ufficiale; ed anzi fonti ufficiose informano che il limite massimo consentito verrebbe ragguagliato al reddito complessivo dominicale di lire 200 mila (sempre secondo le tariffe d'anteguerra). Ahimè! Non meno incongrui ed assurdi ne sarebbero i risultati. Ecco difatti alcuni dati che si riferiscono alle medesime località del primo elenco, opportunamente convertiti per l'esemplificazione.

Patrimoni terrieri di 200.000 lire di reddito dominicale complessivo corrispondono ad ettari:

1282	nella piana di Agrigento
243	nella piana di Vercelli
223	nella piana di Milano
370	nella collina di Macerata
522	nella collina di Teramo
6396	nella collina di Sassari.

Alla corte, mentre sembrerebbe più logico, oltreché rispondente alle espresse finalità della Carta costituzionale che, una volta introdotta la norma del limite una maggiore ampiezza fosse consentita alle proprietà di più alto reddito per investimenti ed iniziative, al contrario, ad operazioni compiute, risulterebbe che verrebbero ad essere premiati precisamente i proprietari delle terre meno attive e produttive!...

IL PROGRESSO AGRICOLO COME STRUMENTO
FONDAMENTALE DELLA RIFORMA — IL CRI-
TERIO DI ORDINARIETÀ AZIENDALE

Ben differenti principi, convinzioni e finalità rispecchiano i concetti e le norme della presente proposta la quale, discostan-

dosi decisamente dalle linee tracciate da opinioni e propositi per lo più estranei alle realtà ed alle possibilità economico-sociali dell'agricoltura italiana e in effetti indifferenti alle sue sorti, intende istradare il ponderoso problema, le cui ramificazioni si distendono in tutti gli strati della società nazionale, verso risoluzioni acconce, eque, rivolte a scopi concreti e bene definiti, ed atte a suscitare un permanente moto evolutivo nella vita rurale. E questa deve essere intesa come il compendio di tutti gli interessi pubblici e privati, le esigenze, i motivi e le ragioni di vita che confluiscono in quel bene produttivo di primaria ed insostituibile necessità per l'uomo, ma limitato ed irriproducibile, che è la terra, una delle maggiori forze dominanti, in ogni ora e dovunque, della civiltà. È un contrasto immanente, che si presenta più acuto e quasi inflessibile nel nostro Paese ove il terreno coltivo è particolarmente scarso sia in senso assoluto che in rapporto ai molteplici e sempre più intensi movimenti demografici, e per la gran parte si rivolge ostile ed ingrato al lavoro umano, alla cui volontà si piega soltanto dopo perseveranti richiami ed assidue immissioni di risparmi e di lavoro.

Il Partito nazionale monarchico, nel II Congresso nazionale di Milano del dicembre 1954, affermando i principi fondamentali delle sue concezioni etico-sociali e di guida della sua azione politica, ebbe a definire « non superata la funzione storica dell'iniziativa e dell'impresa privata, così come quella della proprietà individuale, che ritiene strumenti ancora validi di dinamismo economico, della circolazione e della evoluzione dei valori sociali, nelle cui finalità esse devono trovare i propri limiti e la propria giustificazione ».

In questa dichiarazione si ravvisa la coordinata coincidenza delle due massime della Costituzione circa il riconoscimento del diritto di proprietà privata nella sua imprescindibile funzione sociale. Pertanto quel diritto deve intendersi nella misura in cui la sovranità giuridica sulla terra, e con essa la facoltà di disporne, consentiranno di trarne il maggior beneficio per il pubblico interesse. Ed effettivamente la storia sia delle vecchie che delle nuove civiltà, queste anche nelle esperienze contemporanee, accerta come in generale la proprietà individuale sia stato il mezzo migliore per l'utilizzazione delle ricchezze e la loro moltiplicazione, ed abbia rappresentato il più efficace stimolo per il progresso economico.

Tralasciando quindi ogni disquisizione storica e filosofica sulle origini della proprietà terriera individuale, che questi stringenti tempi di soverchiatrici pretese politiche hanno sommariamente relegato nel museo delle teorie, e guardando perciò solo alle ingiunzioni del presente, non vi ha dubbio come il riconoscimento del diritto debba essere sottomesso al reale e concreto esercizio di quella funzione, secondo la coesistenza di due attributi: l'effettivo svolgimento di un'attività economica da parte del titolare, ed un ordinamento tecnico dell'azienda in guisa da soddisfare alle richieste della società. Non si può concepire, perciò, in che modo possa con tali esigenze conciliarsi (seppure lo sia sotto il profilo del puro diritto classico) la figura di un distaccato ed indifferente proprietario che consideri ancora la terra alla stregua di un qualsiasi investimento finanziario di capitali, ovvero unicamente come un capitale fruttifero (il capitale cosiddetto « lucrativo » delle scuole scientifiche socialiste), anche se essa gli proviene da legittime acquisizioni. In tali evenienze, qualora cioè egli non possieda la capacità ed i mezzi corrispondenti a quell'esercizio nelle diverse forme di amministrazione riconosciute e disciplinate dalla legge, dovrà cedere ad altri, dietro giusto compenso, il suo diritto.

Tali principi, evidentemente, non possono essere sforzati in significati categorici restrittivi, ché altrimenti si agirebbe a discapito dell'elasticità e della frequenza dei ricambi e delle integrazioni sociali. L'avvertenza riguarda in particolar modo la posizione di chi cede in affitto il proprio fondo rustico. Orbene, se è certo che al proprietario imprenditore si offrono più numerose e pronte possibilità di dar valore all'esercizio dell'azienda, d'altro canto, conformemente al diritto positivo ed in accordo con le comuni consuetudini dei rapporti agrari non si può sanzionare in via pregiudiziale ed assoluta che quegli il quale commetta temporaneamente per plausibili motivi la gestione del proprio patrimonio terriero ad altri capace di condurla in migliori e più facili condizioni, debba esclusivamente per questo essere considerato decaduto dalla qualifica di produttore rurale. E in ciò concorda la prevalente dottrina giuridica la quale, respingendo come esagerata la tesi secondo cui la vera essenza del contratto di affitto consisterebbe nella sostituzione dell'affittuario alla persona del concedente nell'obbligo della produzione, riconosce invece che quel contratto, pur attuando una funzione di scambio di godi-

mento, vi affianca contemporaneamente un dovere di produzione, di cui il concedente permane in definitiva il principale responsabile. Invero egli resta collegato al corpo ed alla funzione economica del fondo non solo per il suo interesse, in quanto tutti i miglioramenti che volontariamente con i propri risparmi vi apporta ne aumentano l'efficienza e quindi il valore, ma anche perché vi è tenuto da concrete prescrizioni codificate. In effetti a lui compete innanzi tutto la vigilanza onde l'affittuario non muti la destinazione economica del fondo e, nel servirsene a scopo produttivo, abbia cura della sua conservazione, destinandovi i necessari mezzi colturali secondo le regole della buona tecnica agricola; ed a fianco del diritto di ottenere in caso di inadempimento la risoluzione del contratto, gli incombe il dovere di sostituirsi all'affittuario nell'esecuzione dei lavori necessari ed urgenti. Il permanente collegamento tra il proprietario ed il fondo affittato si manifesta ancora più palese e sostanziale per ciò che attiene alla disciplina legislativa delle opere di miglioramento. Oltre all'obbligo di compiere a sue spese le riparazioni straordinarie, a lui fanno prevalentemente carico i miglioramenti che, entro certi limiti, l'affittuario, anche contro il suo consenso, può effettuare nel fondo per decisione dell'autorità competente; e viceversa egli ha il diritto di eseguire quelle opere rivolte al medesimo fine dell'incremento produttivo, non accettate dall'affittuario, ma ugualmente autorizzate dall'autorità giudiziaria alla quale la controversia era stata devoluta, e di ottenere un indennizzo sotto forma di aumento del canone in proporzione ai benefici che l'affittuario ne riceve. Tutto ciò, astruendo dall'ulteriore grave obbligo perpetuo che gli perverrebbe dalla annunciata riforma dei contratti agrari qualora essa dovesse ripetere le norme del disegno di legge approvato dalla Camera nel 1950 ma decaduto mentre era dinanzi al Senato per la fine della legislatura, cioè d'investire annualmente nell'azienda in opere di miglioramento fondiario il 15 per cento del canone di affitto, elevabile fino a 25 nel caso di aziende a coltura estensiva. Tenendo conto di queste ragioni, dunque, il proprietario locatore del fondo deve, nella normalità dei casi, essere annoverato nella categoria degli operatori economici.

In conformità delle idee così accennate, lo schema di legge mira anzitutto ad attuare una riforma capace di generare uno sforzo comune in tutta la proprietà, grande, media e piccola, per raggiungere un più alto livello

produttivo ed eliminare le varie difficoltà, ivi comprese quelle di ordine giuridico, che oggi ostacolano l'attività dei singoli, anche se volenterosi di operare. In secondo luogo esso si propone di servirsi dello stesso progresso agricolo come strumento di riduzione dei grandi possedimenti fondiari, essendo un fenomeno quotidianamente osservabile come, con l'intensificazione dell'agricoltura, crescendo il valore unitario della proprietà rustica, se ne riduce automaticamente l'estensione. E di questa riflessa riduzione la proposta si avvale per incrementare con processi fisiologici ed impulsi razionali la proprietà contadina quale mezzo di pacificazione e composizione sociale. Siccome però il sorgere di nuove unità dell'impresa coltivatrice non può essere scompagnato da una congrua assistenza finanziaria e tecnica che la sorregga e la guidi, lo schema prevede allo scopo interventi oculati e prudenti da parte dello Stato.

Il titolo primo dello schema disciplina la riforma fondiaria appunto come strumento di progresso agrario.

All'uopo, considerando che nei vari ambienti agricoli esistono dei tipi di aziende che sono statisticamente più frequenti (l'«azienda ordinaria»), fa obbligo a quelle altre le quali si trovino in uno stadio meno progredito di raggiungere il livello «ordinario».

In proposito giova ricordare come il concetto di «ordinarietà», già utilizzato ai fini dell'imponibile catastale, seppure non sia possibile determinarlo che con criteri empirici, rappresenti nondimeno non una nozione astratta, ma concreta, in quanto si riferisce, per ciascun ambiente agrario omogeneo, alle aziende che vi si riscontrano con maggiore frequenza. Ed il fatto della maggiore frequenza sta a dimostrare che quel tipo è il meglio corrispondente alle condizioni ecologiche e di mercato, così che l'adottarlo deve ritenersi concordante anche con la convenienza economico-privata del proprietario. Va da sé che il termine di «ordinarietà», seppure il giudizio ne è rapportato all'attualità, non comporta il senso di «stazionarietà», che anzi, per la stessa sua specifica accezione, include una manifesta capacità potenziale di progressivo sviluppo.

Occorre tuttavia precisare, poi che le recenti teorie economiche estimative non sono completamente d'accordo su questo punto, che per «azienda ordinaria» non deve intendersi l'«azienda tipica», la quale rappresenterebbe piuttosto per una zona determinata, un riferimento teorico o un modello di esem-

plarità come quella che dovrebbe possedere le modalità più ripetute di una serie di caratteri ritenuti essenziali. Invece per «ordinaria» va intesa quell'azienda le cui caratteristiche di attrezzatura e d'indirizzo produttivo si presentano maggiormente diffuse nell'ambiente considerato, del quale l'omogeneità va definita tenendo congiuntamente presenti sia la posizione corografica ed i caratteri ecologici e pedologici come la fisionomia demografica. In sostanza, il concetto di «ordinarietà» va qui accettato con significato analogo a quello che in statistica hanno le dizioni «tipico», «medio», «moda» o «norma» (Di Cocco), ed implica insieme la considerazione delle dotazioni aziendali e dell'attitudine subiettiva dell'imprenditore (a).

Stabilendo dunque, con l'articolo 1, di rendere obbligatorio il raggiungimento del livello ordinario, si mira ad assicurare il progresso delle aziende meno evolute, senza che ciò contrasti con l'interesse individuale del proprietario. Se ciò nonostante questi non provveda, l'espropriazione prevista dall'articolo 3 è pienamente giustificata, presentandosi essa come un mezzo per sostituire l'attuale titolare con un altro che sia idoneo a procurare, senza danno proprio, i vantaggi d'interesse generale che derivano dalla più razionale coltivazione del fondo. Con ciò viene rettammente osservato il precetto dell'articolo 44 della Costituzione.

Per la commisurazione dell'indennità di espropriazione l'articolo 3 fa riferimento all'articolo 42 del testo unico 1933 della bonifica integrale, là dove si dichiara l'espropriabilità a carico di quei proprietari che non eseguissero nel termine di tempo voluto le opere loro prescritte dal piano di bonifica. E l'indennità vi è determinata «in base al reddito netto dominicale, presumibile come normale, dei terreni da espropriare, nelle condizioni in cui si trovano all'atto dell'espropriazione, capitalizzato al saggio risultante del frutto medio del consolidato 5 per cento nei dodici mesi precedenti con uno scarto mas-

(a) Ecco quanto è detto nelle istruzioni di servizio della Direzione generale del catasto per l'applicazione della legge 29 giugno 1939, n. 976:

«L'ordinarietà è in relazione con l'organizzazione dell'azienda (ordinamento colturale, industrie agrarie per la trasformazione dei prodotti, rapporti del conduttore con la mano d'opera), coi metodi di coltivazione e, soprattutto, con la capacità del conduttore. Deve ritenersi ordinaria la forma più diffusa nel comune in esame». (Roma - Poligrafico dello Stato, 1939).

simo del mezzo per cento ». Si è giudicato che tale criterio risponda sufficientemente al principio dell'equo prezzo.

PROBLEMI PARTICOLARI — L'ASSISTENZA
TECNICA E CREDITIZIA DELLO STATO

Poiché l'attuazione di ordinamenti più elevati nelle gestioni agrarie trova spesso, come si è già detto altrove, insuperabile ostacolo nell'eccessivo frazionamento della proprietà, l'articolo 4 fa richiamo alle vigenti norme per la riunione particellare, e le integra permettendo all'ente incaricato della commasazione di aumentare la quantità dei terreni disponibili, procedendo all'esproprio di terre prossime a quelle da riordinare.

Nel prospettarsi un programma di potenziamento dell'economia agricola, non può trascurarsi di discriminare fra quelle attività private che possono con le proprie forze attingere un più alto livello produttivo e quelle che al contrario incontrano ostacoli d'ordine fisico ed economico, che non è possibile superare senza il concorso dello Stato. A queste ultime provvedono le leggi di bonifica che, come si è chiarita, rappresentano una disciplina giuridica riscontrata pressochè perfetta nella prassi applicativa. Lo sviluppo delle opere di bonifica presuppone però l'investimento di importanti capitali da parte sia dello Stato che dei privati: e se, per quanto concerne lo Stato, si può auspicare che esso sia in grado di continuare a trarre dal proprio bilancio somme considerevoli da destinare alla esecuzione di opere pubbliche nei vari comprensori, nei riguardi dei privati conviene riconoscere la necessità di sostenerli nella ricerca dei mezzi occorrenti; e tra essi il più proprio è naturalmente il credito. Ma il credito non può avere che carattere meramente integrativo, per le ragioni che è superfluo illustrare; occorre perciò che sia il più possibile promosso l'autofinanziamento dei proprietari stessi, obbligati a trasformare gli ordinamenti produttivi dei loro terreni. E questo risultato si può raggiungere mettendo in grado i proprietari, che non hanno le disponibilità necessarie, di vendere ad altri che ne siano invece provveduti, oppure di procedere all'alienazione parziale del loro fondo per investire il prezzo nella bonifica della parte residua.

Attribuendo ai consorzi, e in difetto agli enti di colonizzazione, il compito di facilitare tali vendite, gli articoli 5 e 6 raggiungono il contemporaneo intento di procurare

una massa di terreni utilmente destinabili alla formazione di proprietà contadine.

L'articolo 7, tenendo conto della necessità che i proprietari di terreni nei consorzi di bonifica, e in particolare quelli coltivatori diretti, abbiano l'assistenza tecnica necessaria, prevede l'aiuto temporaneo dello Stato per la costituzione, presso i consorzi di bonifica, di appositi uffici agrari.

Il seguente articolo 8 ripara ad una grave deficienza rilevata nell'applicazione della legge 24 febbraio 1948, n. 114, per la formazione della proprietà contadina. I limiti imposti al finanziamento, sia dalla legge sia dalle preoccupazioni cautelative degli istituti di credito, consentono di coprire col mutuo soltanto una parte del prezzo, così che i contadini acquirenti, che non abbiano sufficienti mezzi, o s'indebitano altrimenti con prestiti cambiari ad alto tasso e a breve termine, o, nella migliore ipotesi, sono costretti ad investire nell'acquisto tutte le loro disponibilità; rimanendo privi anche di quel capitale circolante che è indispensabile alla successiva conduzione dell'azienda. Con l'articolo 8 si propone appunto di evitare tali conseguenze, permettendo il finanziamento integrale del prezzo a mezzo della Cassa per la piccola proprietà contadina, la quale è autorizzata a intervenire o come parziale finanziatore o come garante dell'istituto che concede il mutuo. In tutti i casi, si è giudicato necessario stabilire con l'articolo 20 che nell'attuale dei suoi compiti istituzionali, la Cassa debba preferire quegli aspiranti contadini i quali sono rivolti a portare le loro proprietà ad una dimensione economica e territoriale corrispondente alla forza di lavoro familiare di cui dispongono, ovvero quelli che, già partecipanti in vario modo all'impresa agricola, posseggono più degli altri la necessaria preparazione professionale e psicologica per accedere alla qualità di proprietari coltivatori, e inoltre siano in grado di far fronte alle normali spese di esercizio.

Gli articoli 9 e 10 aprono altre possibilità alla formazione di proprietà contadine, sia destinandovi i beni rustici di natura patrimoniale delle province e dei comuni, sia accelerando le procedure di scioglimento delle promiscuità di godimento e di ripartizione dei terreni di demanio comunale, delle università agrarie e simili e di quelli provenienti dalle affrancazioni degli usi civici. Siccome però gran parte di questi fondi rustici di proprietà collettiva non sono utilmente assegnabili senza la preventiva esecuzione di

opere di trasformazione fondiaria, l'articolo 11 affida allo Stato di anticipare i fondi necessari, avuto riguardo alla impossibilità di provvedere, con i mezzi ordinari del credito, ad investimenti che esigono una spesa notevolmente superiore al valore originario del terreno.

Il titolo III dello schema tien conto dell'importanza che un'adeguata assistenza creditizia presenta soprattutto per stimolare e sorreggere l'attività dei diretti coltivatori.

Le recenti disposizioni sul credito agrario di miglioramento, mentre si rivolgono allo scopo politico e sociale di accrescere la redditività e di migliorare le condizioni di vita dei ceti meno provveduti, hanno lasciato a carico degli istituti finanziatori i rischi delle operazioni creditizie o li hanno addossati solo in parte allo Stato. Ne è seguito che quando gli istituti non trovano nel valore cauzionale del fondo da migliorare, o in genere nelle garanzie reali conseguibili, una sufficiente copertura dei rischi, non procedono alle operazioni. Accade così che proprio gli aspiranti meno provveduti, e cioè proprio coloro che più avrebbero bisogno di giovare dell'aiuto finanziario dello Stato, non hanno possibilità di ottenere il credito. Se si vuole evitare questa conseguenza, e perciò raggiungere i fini che le recenti leggi hanno dichiarato, deve potersi assicurare agli istituti finanziatori la completa copertura del rischio che, se corrisponde ad un interesse generale, non può non essere dallo Stato stesso sopportato.

D'altra parte, operazioni che non trovano accogliimento nelle normali condizioni di esercizio del credito devono necessariamente trovarsi al limite della convenienza, così da esporre anche lo stesso mutuatario a rischio di perdite destinate ad aggravare la sua situazione invece che a migliorarla. S'impone quindi la necessità che l'operazione sia attentamente considerata nei riguardi della destinazione della somma da mutuare, e che il mutuatario trovi, tanto nella impostazione del piano di miglioramento quanto nell'attuazione di esso, l'assistenza tecnica necessaria ad evitare possibili errori ed a conseguire i massimi vantaggi dall'impiego delle somme mutate. Pertanto il credito non dovrebbe, in questi casi, essere accordato sulla base della sola iniziativa dell'interessato, né sarebbe prudente che questi fosse lasciato esente da ogni controllo durante il periodo dell'investimento; e ciò per assicurare la migliore utilizzazione del capitale nell'interesse del mutuatario e, insieme,

diminuire i rischi per il credito e, indirettamente, per lo Stato garante.

A queste due direttive fondamentali, della copertura del rischio da parte dello Stato e dell'assistenza e del controllo tecnico esercitato dallo Stato stesso nell'impostazione e nell'attuazione dell'operazione finanziaria, si orientano le proposte formulate negli articoli dal 13 al 20.

CONCLUSIONE

I proponenti hanno la ferma fiducia che la Camera prenderà in giusta considerazione questa proposta e vorrà tradurla in legge.

Anche se i proponenti appartengono ad un settore dichiarato dello schieramento politico, pure essa, per i concetti che afferma, il genere delle norme che suggerisce e gli scopi che si prefigge, e perché conforme ai principi cardinali della Costituzione, può essere accettata senza riserve anche da altri gruppi altrove allineati. Invero, resta un fatto indisputabile che ai problemi del regime fondiario, a causa dell'intricata vastità delle relazioni da cui risultano intrecciati agli eterogenei piani della vita pubblica anche esterni ai confini dell'economia e della sociologia agraria, non si addicono risoluzioni unilaterali che siano combinate sulle postulazioni programmatiche entro i cui circoscritti ordini si definiscono l'essenza e la fisionomia distintive e si conchiude il normale gioco dei vari partiti. In ogni caso, apparirebbe del tutto improprio collocare sommariamente la presente proposta di legge in un predeterminato scompartimento dell'archivio politico, seguendo la terminologia di orientamento topografico usata abitualmente per indicare le gradazioni del semicerchio parlamentare; e pertanto sarebbe del tutto abusivo ed inconcludente il qualificarla « retrograda », o, nei significati polemicamente, « conservatrice » e « di destra », quando essa effettivamente non scende a difesa di verun privilegio politico ed economico né a sostegno delle pretese, vecchie e nuove, di alcuna classe sociale, ma, smuovendo condizioni d'inveterata inerzia e codificando in una rigorosa disciplina sistematica la funzione della proprietà terriera privata, di qualunque dimensione e comunque ordinata e gestita essa sia, questa assoggetta in ogni manifestazione e momento del suo esercizio ai fini dell'interesse generale.

Si consideri inoltre come essa non costituisca un testo di disposizioni straordinarie rivolte a sciogliere o superare concorsi di eccezionali circostanze ovvero a guidare adattamenti di transizione; ma, al contrario, rappresenti un corpo strumentale di prescrizioni regolatrici e moderatrici destinate, con gli opportuni aggiornamenti, a persistere nella normalità delle attività produttive e accompagnarle nell'evoluzione generale della società nazionale, almeno fino a quando questa non subirà la necessità di una rinnovazione radicale di tutti i suoi istituti di diritto pubblico e privato come delle forme dell'organizzazione economica ed ella configurazione sociale. Oltre a ciò, facendo essa fondato assegnamento principalmente sui larghi afflussi del risparmio privato, contiene gli oneri finanziari dello Stato in cauti e ben ponderati impegni, non molto superiori a quelli che gli deriverebbero dalla progressiva applicazione delle sue ordinarie leggi di base.

Ed a questo proposito vi è da aggiungere alcune significative osservazioni. Esse si riferiscono al ruolo assegnato all'economia agraria nel piano di sviluppo del reddito nazionale nel prossimo decennio (il « teorico » piano Vanoni, secondo la definizione del Presidente del Consiglio) che gli attuali partiti dirigenti hanno accettato per base della politica economica e sociale dello Stato.

Ai settori dell'agricoltura si chiede che la produzione lorda aumenti da 2.960 miliardi di lire nel 1954 a 3.630 nel 1964, ossia un incremento complessivo del 22,6 per cento ed annuo medio di oltre il 2 per cento. L'aumento alla fine del decennio del prodotto netto ai prezzi di mercato (che rappresenta l'apporto dell'agricoltura al reddito nazionale) dovrebbe raggugiarsi al 19,6 per cento; e quello medio annuo all'1,8 per cento. Esaminando questo capitolo del programma, va genericamente riconosciuto, a prescindere da ogni altro giudizio di merito sul piano e sulle possibilità della sua attuazione integrale, che i disegni riguardanti appunto l'agricoltura sembrano realizzabili, sempreché si rendano effettivamente disponibili gli ingenti capitali previsti. Si tengano però presenti le seguenti note, delle quali alcune riconducono a concetti già illustrati nelle precedenti pagine.

1°) A garantire la prevista corrispondenza proporzionale fra l'aumento della produzione lorda e quello del prodotto netto, e ad elevare in senso relativo la consistenza di quest'ultimo, meglio potranno concorrere le medie e grandi imprese che non le piccole,

queste ancora astrette, in misura maggiore o minore, alle forme dell'economia familiare ed alla preferenza di talune colture, quali i cereali e la vite, che il piano specificatamente relega agli ultimi posti nella richiesta degli incrementi di produzione. E nuocerebbe di certo alla serietà del programma l'illusione che siffatte lontane costumanze possano sparire nel corso del decennio, per quanto vasta e dispendiosa sia per essere la progettata diffusione dell'assistenza tecnica e dell'istruzione professionale.

2°) È soprattutto all'allevamento zootecnico che verrebbe affidata la funzione evolutrice dell'agricoltura italiana. Orbene, pur non essendo possibile, nei disparatissimi aspetti e per le complesse espressioni della economia agraria italiana, compilare una graduatoria di attitudini delle varie classi di impresa, conviene tuttavia riconoscere, anche sulla scorta delle indagini degli anni del dopo guerra, come, in tesi di massima, la media e la grande posseggano in confronto della piccola proprietà più sciolte capacità e maggiori disposizioni e possibilità tecnico-amministrative per applicare nel servizio di quell'importante ramo del complesso aziendale criteri industriali di tornaconto e metodi avanzati di esercizio.

3°) Dell'incremento di produzione complessiva, il piano attende un po' più di un terzo dai terreni di bonifica e il resto da quelli di vecchia coltura. In questi ultimi dovrebbero essere i progressi della meccanizzazione, della difesa contro le malattie, del miglioramento genetico, dei servizi commerciali a fornire i maggiori redditi richiesti. Non è necessario dilungarsi per giungere anche a questo riguardo alle deduzioni precedenti.

4°) La realizzazione del programma agricolo è subordinata ad un complesso d'investimento calcolato in circa 3.500 miliardi, dei quali 2.000 per la bonifica che dovrebbe operare su 4 milioni di ettari (di cui 700 mila da rendere irrigui, e 2 milioni da sistemare in montagna). Dei 3.500 miliardi, 2.000 sarebbero a carico pubblico e 1.500 a carico privato. Ordunque il piano ministeriale viene a sollecitare i produttori rurali non solo di più intensi sforzi di volontà e di iniziative come di più costose applicazioni tecniche, ma anche di ragguardevoli impegni d'investimenti fondiari. Ma è ragionevole pretendere tali prestazioni mentre sugli agricoltori che non sono lavoratori manuali, su quelle categorie cioè nel cui consapevole concorso il piano dovrebbe basare evidentemente le più fondate aspettative, pesa tuttora la com-

minatoria (ripetuta anche nei giorni scorsi dal Presidente del Consiglio onorevole Segni e richiesta dal Congresso nazionale delle A. C. L. I.), di confische e limitazioni della proprietà privata, e tanto più deprimente finché rimangono adombrati in minacciosa vigilia i suoi termini e la sua scadenza?

Sulla scorta di questi rilievi, la presente proposta di legge, quantunque elaborata nel testo prima che fosse reso noto il piano Vanoni, potrebbe, per così dire, rappresentarne la consona interpretazione in disposizioni positive, tanto le regole qui suggerite rispecchiano gli insostituibili presupposti tecnici ed economici, e rispondono agli indirizzi ed alle prospettive di quel documento. Purché, ben s'intende, esso resti fedele alle linee sociali e politiche della sua presentazione, e nell'ap-

plicazione non degeneri, per le necessità dei connubi parlamentari e per altri motivi già da molti intravisti e paventati, in un dirigismo mortificatore dell'economia di mercato e in un intemperante regime di costrizioni ed ingerenze statali oppressive e sfibratrici della iniziativa privata.

Comunque sia, anche questa occasionale digressione esemplificativa concorre a provare come la proposta di legge che i sottoscritti si onorano di presentare alla Camera posseda ogni dote di attualità nell'aperta corrispondenza alle riconosciute condizioni e provate necessità dell'economia agricola nazionale, ed alla prevedibile misura dei suoi sviluppi ed adattamenti nei lustri immediati. E le intenzioni dei proponenti ad altro non mirano che a rendere un onesto servizio alla Nazione.

PROPOSTA DI LEGGE

TITOLO I.

DELLA RIFORMA FONDIARIA E DELL'INTEGRALITÀ DELLA BONIFICA

ART. 1.

Nei vari ambienti agrari è fatto obbligo a tutte le aziende agricole indistintamente di raggiungere un livello produttivo e sociale non inferiore a quello dell'azienda agricola che presenta le caratteristiche medie di attrezzatura e di indirizzo produttivo ed è più frequente, così da poter essere ritenuta in condizioni di ordinarietà, in relazione a ciascuna zona agraria omogenea e per ciascun tipo di ordinamento aziendale.

ART. 2.

Alla determinazione delle varie zone agrarie omogenee e dei vari tipi di ordinamento aziendale, nonché all'indicazione dei requisiti propri dell'azienda ritenuta in condizioni di ordinarietà, provvede in ciascuna regione un Comitato costituito con decreto del Ministro dell'agricoltura e foreste, e composto dal capo dell'Ispettorato compartimentale agrario, che lo presiede, dal capo dell'Ispettorato regionale delle foreste, dal capo dell'Ufficio tecnico erariale avente sede nel capoluogo della regione, e da due agronomi designati rispettivamente dalla Unione italiana delle Camere di commercio, industria e agricoltura, e dall'Istituto nazionale di economia agraria.

Una Commissione da istituirsi in ogni provincia ugualmente dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste, sotto la presidenza del capo dell'ispettorato agrario provinciale e con la partecipazione di tre tecnici agricoli designati rispettivamente dalle organizzazioni sindacali dei proprietari, dei coltivatori diretti e dei lavoratori dell'agricoltura, determina, in dipendenza delle statuizioni del Comitato regionale e nell'ambito di ciascuna provincia, le opere e le attività da svolgere dalle aziende il cui assetto sia inferiore a quello ordinario, e prescrivono i termini entro i quali debbono iniziarsi e compiersi le opere ed attività necessarie a raggiungere il livello dell'azienda ordinaria.

Nel caso di aziende incidenti nel territorio di più province, è competente la commissione

della provincia nella cui circoscrizione ricade la maggior parte del fondo agricolo.

Nel corso dell'applicazione delle precedenti disposizioni, le commissioni provinciali procederanno dalle aziende che si presentino maggiormente discoste dai requisiti per l'ordinarietà; e così successivamente, in ordine graduale.

Nei primi due anni dell'applicazione delle disposizioni stesse, sono esentate quelle aziende il cui imponibile catastale fondiario, determinato a norma del decreto-legge 4 aprile 1939, n. 589, non superi le lire 8.000.

Contro le prescrizioni delle commissioni provinciali può essere presentato ricorso, nei trenta giorni dalla comunicazione, al Ministero dell'agricoltura e delle foreste, il quale decide, sentita una Commissione costituita di due deputati e di due senatori eletti dalle rispettive Camere, e tra i quali deve essere nominato il presidente; da un consigliere di Stato; dal presidente del Consiglio superiore della agricoltura; e dai direttori generali della produzione agricola, dei miglioramenti fondiari, dell'economia montana e del catasto.

ART. 3.

L'obbligo di raggiungere il livello ordinario oltre che ai proprietari compete a tutti coloro che, in virtù del titolo o della legge, siano tenuti ad eseguire le migliorie all'uopo necessarie.

ART. 4.

Scaduto il termine fissato per l'inizio e l'ultimazione o anche prima della ultimazione quando già risulti impossibile raggiungere il livello ordinario entro il termine prescritto, il Ministro per l'agricoltura e le foreste dichiara con suo decreto l'inadempienza invitando i proprietari a procedere entro un semestre alla vendita dei loro terreni ad altri, i quali si impegnino ad eseguire le migliorie necessarie, e forniscano garanzie riconosciute idonee dall'Ispettore dell'agricoltura della provincia.

Ove non sia provveduto nei termini alla vendita, si procede all'esproprio, nei modi e con le indennità previste dall'articolo 42 del regio decreto-legge 13 febbraio 1933, n. 215, riservando a diretti coltivatori la partecipazione alla gara di cui all'ultimo capoverso dell'articolo stesso.

ART. 5.

Per facilitare il riordinamento delle proprietà frammentate o polverizzate, nei modi

e con le norme del titolo II, capo 4^o, del regio decreto-legge 13 febbraio 1933, n. 215, l'ente che ne assume l'attuazione può essere autorizzato ad espropriare terreni prossimi alla zona da riordinare, scelti a preferenza fra quelli che, per difetto di investimento o di sano indirizzo tecnico, abbiano una produttività minore di quella che le condizioni ecologiche permetterebbero di conseguire. I terreni espropriati sono utilizzati per evitare nei limiti del possibile, le necessità di convertire in indennità il diritto di taluno dei proprietari e per accrescere la superficie delle nuove unità fondiari assegnabili, in guisa da destare l'interesse al riordinamento da parte degli assegnatari.

Al pagamento dell'indennità di espropriazione si provvede con mutuo, nel modo e con le agevolazioni e le garanzie indicate nell'ultimo capoverso dell'articolo 5 della presente legge, salvo a ripartirne il carico sugli assegnatari interessati, in proporzione del rispettivo interesse.

TITOLO II.

CAPO I. — *Della formazione delle proprietà contadine.*

ART. 6.

Nei comprensori classificati di bonifica a termini del decreto-legge 13 febbraio 1933, n. 215, e disposizioni successive, i consorzi dei proprietari possono assumere il compito di favorire la smobilitazione delle proprietà non coltivatrici e di facilitare la costituzione di quelle contadine.

I consorzi possono all'uopo stipulare mutui da destinare all'acquisto di quei terreni del comprensorio che i proprietari intendano vendere per sottrarsi agli obblighi della bonifica, o preferibilmente di quei terreni che i proprietari stessi hanno bisogno di vendere in parte, allo scopo di procurarsi i mezzi per la trasformazione della parte residua.

I terreni acquistati sono dal consorzio assegnati a diretti coltivatori, i quali subentrano pro quota negli obblighi verso l'istituto finanziatore.

In deroga alle disposizioni in vigore, i mutui possono essere concessi per somme pari al prezzo, godono del contributo negli interessi a termine della legge 24 febbraio 1948, n. 114, e successive, e sono garantiti dallo Stato.

ART. 7.

Qualora i consorzi non provvedano ai sensi del precedente articolo, il Ministro per l'agricoltura e per le foreste può, con suo decreto autorizzare a sostituirli gli enti di riforma e di colonizzazione.

ART. 8.

Nei comprensori di bonifica nei quali la proprietà di estensione inferiore ai dieci ettari rappresenti oltre il 30 per cento della totale superficie del comprensorio, il Ministero per l'agricoltura e per le foreste ha facoltà di contribuire in misura non superiore al 50 per cento e per un termine non maggiore di cinque anni alle spese d'impianto e di funzionamento di apposito ufficio agrario, da costituirsi presso i consorzi allo scopo di assistere tecnicamente i proprietari e in particolare quelli diretti coltivatori nella trasformazione degli ordinamenti produttivi agrari.

ART. 9.

La Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina ha lo scopo di concorrere ad assicurare il totale finanziamento dell'acquisto dei terreni da parte dei diretti coltivatori singoli od associati, a norma della legge 24 febbraio 1948, n. 114, e disposizioni successive.

All'uopo, è autorizzata a prestare fidejussione agli istituti finanziatori là dove il valore cauzionale del fondo acquistato non sia sufficiente alla copertura del debito, ovvero ad integrare la somma mutuata dall'Istituto sovventore con altro mutuo supplementare allo scopo di coprire l'intero fabbisogno dell'acquirente.

Sono abrogate le disposizioni che comunque limitino ad una percentuale del prezzo di acquisto la concessione di mutui.

CAPO II.

ART. 10.

Nel termine di un anno dall'entrata in vigore della presente legge, il Ministro per l'agricoltura e per le foreste, di concerto con i Ministri per l'interno e per il tesoro, provvederà, ai sensi dell'articolo 5 del decreto-legge 24 febbraio 1948, n. 114, alla compilazione dell'elenco dei beni rustici di natura patrimoniale appartenenti alle province e

ai comuni, dei quali è resa obbligatoria vendita al fine della costituzione di proprietà contadine.

ART. 11.

Il Ministro per l'agricoltura e le foreste, di concerto col Ministro di grazia e giustizia, ha facoltà di conferire ai commissari, di cui alla legge 16 giugno 1927, n. 1766, il compito di accelerare lo scioglimento delle promiscuità di godimento e l'assegnazione ai contadini dei terreni di demanio comunale, di università agrarie e simili e di quelli provenienti da affrancazione di usi civici, che non abbiano o debbano avere destinazione silvo-pastorale.

In deroga alle leggi vigenti, i commissari incaricati dell'acceleramento, dopo aver sperimentato la conciliazione degli interessi in contesa, decidono *pro bono et aequo* delle eventuali controversie, e provvedono all'assegnazione delle quote, con facoltà di regolare il procedimento nel modo più opportuno.

Ove sia necessario, il commissario può delegare ad assolvere il compito attribuitogli uno o più sub-commissari scelti fra i magistrati dell'ordine giudiziario o tra i funzionari dell'Avvocatura generale dello Stato.

Ai commissari e per essi ai sub-commissari sarà attribuita dal Ministero per l'agricoltura e le foreste una indennità una *tantum* il cui ammontare, pagabile ad assegnazione avvenuta, sarà ridotto di una prestabilita frazione per ogni mese di ritardo sul tempo fissato per l'espletamento dell'incarico, al momento della nomina.

ART. 12.

La trasformazione di quelle terre che, a giudizio degli stessi commissari, non siano convenientemente assegnabili prima dell'esecuzione di opere fondiario-agrarie, è curata preliminarmente dallo Stato. All'uopo il Ministero per l'agricoltura e per le foreste è autorizzato a concederne l'esecuzione, nelle forme previste per la concessione delle opere pubbliche di bonifica, ai consorzi o agli enti di colonizzazione nella cui circoscrizione ricadono i terreni di cui all'articolo 10.

In mancanza di detti enti o in difetto d'iniziativa da parte dei medesimi la concessione può essere fatta a società private di sicura idoneità.

Alla spesa relativa si provvede con imputazione ai capitoli di spesa per l'esecuzione delle opere pubbliche di bonifica.

Ad assegnazione avvenuta. Il Ministero stabilisce la quota da rimborsarsi dagli assegnatari, che non potrà superare il 50 per cento di quella occorsa per la trasformazione e sarà pagabile in 20 anni senza interesse.

TITOLO III.

DELLA ASSISTENZA CREDITIZIA

ART. 13.

Gli istituti di credito agrario che provvedono a concessione di mutui o di prestiti con fondi assegnati dal Ministero per l'agricoltura e per le foreste o dalla Cassa per il Mezzogiorno, a norma delle vigenti leggi, sono tenuti a comunicare al Ministero anzidetto le domande presentate da coltivatori diretti che non abbiano trovato accoglimento.

ART. 14.

Il Ministero per l'agricoltura e per le foreste, o la Cassa per il Mezzogiorno, secondo la rispettiva competenza, esaminano se l'operazione, ancorché non possa usufruire del credito agrario nelle forme normali, meriti di essere compiuta ai fini della formazione spontanea della proprietà coltivatrice, e per assicurare ad essa ed a quella creata con l'applicazione delle leggi di riforma fondiaria la sufficiente idoneità e solidità economica.

Nel caso affermativo, ammettono che l'operazione sia assistita dalla garanzia dello Stato, subordinatamente al concorso delle condizioni seguenti:

a) il richiedente concordi con l'organo o ufficio competente un piano di miglioramento aziendale, e le operazioni richieste riguardino opere od interventi previsti in tale piano;

b) il richiedente s'impegni di eseguire nella sua interezza e nei tempi previsti il piano di miglioramento, accetti l'assistenza tecnica e si sottoponga al controllo dell'organo od ufficio di cui sopra, durante l'esecuzione del piano.

ART. 15.

Il piano di miglioramento ha per oggetto la più adatta combinazione dei fattori strumentali disponibili, al fine di corredare l'impresa contadina di un ordinamento tecnico aziendale capace di assicurare, mercé l'ac-

crescimento degli impieghi di lavoro ed il conveniente compenso ai vari servizi produttivi, una più elevata condizione di vita alla famiglia coltivatrice, e concorrere per la sua parte all'incremento dei beni di consumo e del reddito nazionale.

Il piano può prevedere uno sviluppo di lavoro e di interventi nel tempo, ai quali corrispondano operazioni distinte a lungo o a medio o a breve termine, e contemplare anche il riscatto di precedenti debiti onerosi e l'acquisto di una superficie integrativa del fondo da migliore. Quando sia contemplato l'acquisto, la spesa relativa da fronteggiarsi col credito non può superare i due quinti dell'importo complessivo dei finanziamenti a lungo termine, previsti nel piano.

ART. 16.

Le domande per le quali sia ammesso il credito controllato con la garanzia dello Stato, sono trasmesse all'istituto di credito con invito a concedere i mutui o i prestiti di miglioramento e di esercizio. I mutui o i prestiti possono essere concessi sulle assegnazioni fatte dallo Stato o dalla Cassa per il Mezzogiorno, anche all'infuori delle categorie di opere o di forniture previste dalle leggi relative.

L'operazione è fatta con l'accensione delle garanzie reali sul fondo migliorando o sui prodotti di esso, nei sensi e modalità della legge 5 luglio 1928, n. 1760, qualunque sia il valore cauzionale del fondo o la validità delle garanzie accertate dall'istituto. Lo Stato o la Cassa garantiscono il regolare pagamento del capitale anticipato e dei relativi interessi, restando surrogati di diritto nelle garanzie del credito prestato all'istituto mutuante.

L'importo dei pagamenti non effettuati dal mutuatario alla scadenza viene accreditato all'istituto dall'amministrazione che ha fornito i fondi, la quale ne cura in via di regresso il recupero.

ART. 17.

L'assistenza tecnica per l'elaborazione e l'esecuzione del piano di miglioramento aziendale e il controllo sull'impiego delle somme mutate sono affidate agli enti di riforma e colonizzazione per le operazioni a favore degli assegnatari di terreni e negli altri casi agli ispettorati agrari o ai consorzi di bonifica, secondo le prescrizioni da darsi dal Ministero per l'agricoltura e per le foreste o rispettivamente dalla Cassa per il Mezzogiorno.

ART. 18.

Al principio di ogni esercizio finanziario il Ministro per l'agricoltura e per le foreste, di concerto col Ministro per il tesoro, stabilisce i limiti di somma entro i quali può attingersi, per la concessione del credito controllato, ai fondi anticipati dallo Stato agli istituti, a termini delle leggi in vigore.

Analoga determinazione di limiti è fatta dal Comitato dei Ministri per i fondi forniti dalla Cassa per il Mezzogiorno.

ART. 19.

Il Ministro del tesoro di concerto col Ministro per l'agricoltura e per le foreste stabilisce di anno in anno il limite di somma entro il quale può essere accordata garanzia dello Stato alle operazioni finanziarie di cui agli articoli 4, secondo comma, 5 e 13 della presente legge.

ART. 20.

Nei casi nei quali non interviene la garanzia dello Stato o della Cassa per la proprietà contadina, l'Istituto nazionale delle assicurazioni è autorizzato ad assumere l'assicurazione fidejussoria contro il rischio di insolvenza delle rate, tanto in caso di vendita d'immobili, quanto in caso di operazioni di credito di miglioramento fatte a coltivatori diretti con pagamento rateale del prezzo.

TITOLO IV.

DISPOSIZIONE COMUNE

ART. 21.

L'assegnazione o la vendita di terre a sensi degli articoli 5 e 9, come le operazioni di credito per l'acquisto di terre da parte di diretti coltivatori a sensi dell'articolo 8 della presente legge vanno fatte con preferenza a quei contadini singoli od associati, che intendano integrare una loro proprietà insufficiente alle forze di lavoro delle proprie famiglie, o che provengano dalla condizione di affittuari diretti o coloni o compartecipanti, e che dimostrino di possedere i capitali di esercizio necessari per la normale gestione dell'azienda.