

RECENSIONE A PAOLO PASSANITI, *LA RIFORMA AGRARIA IN ITALIA. LA MAREMMA DELL'ENTE MAREMMA*, PISA, PACINI, 2024

doi: 10.54103/2464-8914/30350

FEDERICO ROGGERO

 ORCID: 0000-0001-5017-0372

Università degli Studi di Roma “La Sapienza” (ROR: 02be6w209)

Contacts: federico.roggero@uniroma1.it

© Federico Roggero

Se la si osserva nell’ispirazione di fondo e nell’insieme degli strumenti giuridici utilizzati per il raggiungimento degli scopi che il legislatore repubblicano si era prefisso, la legge di riforma agraria del 21 ottobre 1950, n. 841, si palesa piuttosto come una legge di riforma fonciaria. L’epigrafe stessa della legge (“*Norme per la espropriazione, bonifica, trasformazione ed assegnazione dei terreni ai contadini*”) spiega come intento precipuo del legislatore sia stato quello della redistribuzione fonciaria e della messa a coltura delle terre. Si trattò di un disegno già ben presente al legislatore italiano da circa un secolo e mezzo.

Era stata questa, infatti, l’impronta del pacchetto di disposizioni adottate nel Regno di Napoli durante il decennio dell’occupazione napoleonica relative alla eversione della feudalità (legge 2 agosto 1806), nonché in generale alla divisione dei demani (legge 1° settembre 1806), cioè delle terre soggette agli usi civici. Analoga logica aveva ispirato, nello stesso contesto, la legge sulla censuazione dei fondi di demanio regio presenti nel Tavoliere di Puglia (legge 21 maggio 1806).

Lo strumento giuridico utilizzato dal legislatore francese fu quello della costituzione di enfiteusi e poi, compiute le migliorie, di piccola, e piena, proprietà coltivatrice, “funzionalizzata” – se

Published online:
30/12/2025



così si può dire – alla finalità superiore della produzione di ricchezza nell’interesse generale, di cui si faceva portatore lo Stato.

Lo schema fu in seguito replicato dalla legge usi civici del 16 giugno 1927, n. 1766, e fu ripreso per l’appunto dalla legge di riforma agraria del 1950. Come segnalato da Passaniti, fu in qualche modo lo stesso ministro Segni a rivelarlo, in occasione del III Congresso di diritto agrario: quello delineato dalla legge era il profilo di un “proprietario limitato”, cioè chiamato, nell’interesse generale, a compiere le opere di trasformazione e di miglioramento agronomico che erano condizione per l’affrancazione del canone e dunque per l’accesso alla proprietà piena.

In quest’ottica si spiega la scelta, operata dal legislatore, nel senso della coercitività della trasformazione fondiaria, imposta con il mezzo dell’espropriazione. Fu una scelta difficile e largamente dibattuta, come mostrato dall’Autore, che dedica un paragrafo a “La riforma agraria alla Costituente”. Il dibattito sulla riforma si accese in effetti già in quella sede, ed emersero i dubbi sull’opportunità di ricorrere al potere ablatorio dello Stato, come del resto attesta, oltre a quanto ricordato da Passaniti, anche la relazione sul credito agrario presentata nel marzo 1946 al Ministero per la Costituente da Mario Ravà, agronomo, a lungo direttore del Servizio tecnico agrario del Meliorconsorzio, e convinto assertore, peraltro, dell’opportunità dell’intervento dello Stato nell’economia («Ben sappiamo esservi in atto correnti di pensiero decise a risolvere drasticamente il problema. Ma non è attraverso tali violente soluzioni che si può addivenire ad una sana riforma»; p. 101 della relazione, edita in S. Misiani, *Banche, agricoltura e Stato italiano. Un saggio introduttivo (1861-1946)*, Roma, Bancaria Editrice, 2023).

Lo Stato, dunque, protagonista della vita economica del Paese mediante una precisa strategia economico/agraria incentrata sul bene ritenuto produttivo per eccellenza: la terra; e quella stessa strategia veicolata dallo strumento giuridico, creato *ad hoc*, della piena proprietà da “conquistare” dopo fatte le migliorie: questi i tratti in cui si riconosce, nella legge di riforma agraria del 1950, la persistenza di un disegno dalle radici, come si è visto, assai risalenti nel tempo; disegno che peraltro contemplava, come già nel passato, un’operazione a tappeto da compiere su tutto il territorio nazionale per la individuazione dei fondi da sotoporre a “trasformazione”, ossia a coltura.

Ma non basta, perché *dentro* a tutto questo si annida un ulteriore, decisivo elemento di continuità con le leggi di riforma fondiaria del passato, pure ben evidenziato dall'Autore: la portata non solo giuridica, bensì anche, ed anzi soprattutto, antropologica del diventare proprietari. L'Autore evidenzia, sotto questo profilo, come «Il contratto [sc.: di enfiteusi redimibile] non è un dato burocratico, ma l'elemento che forgia il contadino nel ben preciso tratto antropologico del piccolo proprietario» (p. 9). Dall'operazione di assegnazione e messa a coltura dei fondi emerge – come ancora sottolinea efficacemente Passaniti – «una giuridicità dal dirompente carattere antropologico» (p. 20).

Tutto questo, in effetti, dice non solo di una continuità di soluzioni giuridiche, bensì di una persistenza di assetti economici di fondo rimasti invero immutati nonostante i precedenti tentativi di riforma fondiaria e a dispetto del pur ventilato, e dai contadini agognato, accesso alla proprietà: ancora nel 1950, nella legge di riforma agraria, l'accesso alla proprietà privata appare, al legislatore, come la soluzione alla questione sociale nelle campagne («la terra emerge come storica restituzione e la riforma appare un'opera di redistribuzione», scrive Passaniti a p. 11).

La legge di riforma agraria si inserì peraltro in un quadro di disposizioni dalla precisa ricaduta materiale e fisica sul territorio aventi origine più risalente. Essa può a pieno titolo essere inclusa nel novero delle leggi intese alla “costruzione” del territorio, come lo furono la legislazione forestale (R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267) e quella sulla bonifica integrale (R.D. 13 febbraio 1933, n. 215). Lo si deduce dal coordinamento della legge del 1950 con quella in materia di boschi. Alla espropriazione e trasformazione furono infatti assoggettati i fondi in piano o in lieve pendio non soggetti a vincolo idrogeologico, ossia i terreni che risultavano atti alla coltura agraria (art. 5 l. 841/1950). Vennero invece esclusi i boschi che non erano trasformabili in altra coltura. Per i boschi destinati a rimanere tali, si applicò la legislazione forestale.

Guardate dall'alto, le leggi di riforma fondiaria e le leggi forestali e di bonifica appaiono formare insieme, in definitiva, un unico filone normativo: quello che sottintende una precisa idea di territorio, nella quale, secondo la naturale vocazione dei fondi, si alternano agricoltura, bosco, pascolo, e che mira appunto alla

“costruzione” di quel territorio, della sua forma fisica, mediante provvedimenti normativi.

Dietro la legge di riforma si intravvede, allora, quasi una matrice, l’impronta di Arrigo Serpieri, «il costruttore tecnico della trasformazione del territorio» (p. 21). Il tratto insediativo (case coloniche sparse e borghi rurali), infatti, «delinea la geografia della riforma» (p. 25), ossia la sua ricaduta materiale e fisica; al punto che nel disegno del legislatore, profilo economico/sociale e forma del territorio sono invero inscindibili («redistribuzione e bonifica erano i termini da conciliare», p. 47).

Ciò che, in questo quadro, però, costituisce un elemento di decisivo stacco della legge di riforma agraria del 1950 rispetto al passato è il substrato ideologico che fa da sostegno alla legge stessa. Lungi dal concepire la riforma fondiaria all’interno dell’idea liberale o autoritaria dello Stato, il legislatore repubblicano della riforma del 1950 guardò al futuro, dominato dal nuovo quadro economico e politico dettato dalla Costituzione (si pensi specialmente all’art. 44 e alla sua valenza). All’interno di questo, quella messa in campo dalla legge Segni appare – lo sottolinea l’autore – come una soluzione “democristiana” al problema sociale delle campagne italiane, perché improntata ad una mediazione tra liberalismo e socialismo, intesa a mettere al centro i contadini, facendone cittadini pienamente protagonisti dello sviluppo economico del Paese e dunque inseriti nella dialettica politica. Si volle sviluppare – evidenzia precisamente Passaniti, a p. 53 – «in modo volutamente moderato una delle idee trainanti della sinistra nel rapporto con le masse», ma, al tempo stesso, piegare «alle ragioni superiori dell’ordine democratico il ceto dei proprietari». In altre parole, la riforma agraria costituì «la base del centrismo che rifiuta la rivoluzione, non cedendo però alle ragioni della conservazione».

Negli anni immediatamente seguenti, l’Italia diventò tuttavia un paese eminentemente industriale. L’Autore osserva che «In un quarto di secolo si esaurisce il tempo storico della riforma» (p. 98), sicché oggi l’analisi storica della riforma agraria indugia, oltre che sul binomio continuità/discontinuità con gli esperimenti precedenti, anche su quello successo/insuccesso rispetto alla spinta propulsiva pur insita nel testo normativo, come si è detto.

Bisogna, in ogni caso, guardare al lungo periodo – anche oltre il “tempo storico” della riforma – e soffermarsi sugli effetti vi-

sibili della riforma, ossia rimasti infissi nella forma del territorio, magari concentrandosi su aree specifiche, ad esempio la Maremma, come suggerisce Passaniti.

Ecco allora le connessioni tra riforma agraria ed un altro dei temi cari all'Autore: quello della storia giuridica del nostro paesaggio (P. Passaniti, *Il diritto cangiante. Il lungo Novecento giuridico del paesaggio italiano*, Milano, Giuffrè, 2019); quel paesaggio, frutto dell'interazione tra uomo e ambiente naturale, che anche la riforma agraria del 1950 ha contribuito a formare.