

Ileana Del Bagno

**Diritti riconosciuti, libertà negate.
Ruralizzazione fascista e antiurbanesimo¹**

Acknowledging rights, refusing freedoms: fascist ruralization and anti-urbanism

SOMMARIO: 1. Regolamentazione dei flussi migratori interni - 2. Un'ardita visione programmatica: «redenzione» di territori e di uomini - 3. Riformismo fascista e rapporti agrari - 4. Un laboratorio giuridico molto attivo: tra dottrina e giurisprudenza - 5. Un fallimento annunciato? - 6. Campagne e città: la lotta all'urbanesimo - 7. Un lento cambiamento di rotta.

ABSTRACT: Since 1926 a fascist project for determining an economic and social reform takes place. The objective of the project is to revamp agriculture and to promote certain agricultural contracts in order to achieve full employment, resulting in a significant increase in national production and a solution to the difficulty of emigration. Many laws governing old and new legal institutions are addressed by the project, including regulation of private property, agricultural consortia, collective labour agreements, sharecropping and enterprise. However, the treatment of agricultural workers becomes very burdensome, similar to the condition of slavery, greatly worsened by the ban on leaving the countryside to move to the city. Even after the advent of the Italian Constitution it will not be easy to overcome some of the limitations introduced by the fascist project.

KEYWORDS: Fascist Ruralization, Freedom of Residence and Movement, Private Property, Sharecropping.

¹ Il saggio è stato sottoposto a valutazione tramite *double-blind peer review*.

1. *Regolamentazione dei flussi migratori interni*

«La necessità di disciplinare le correnti migratorie, necessità rispondente all'interesse sia dei datori di lavoro, sia dei prestatori d'opera, era per lungo tempo sfuggita: o, almeno, non si riteneva doveroso un intervento statale in un'attività che sembrava trovare spontaneamente la sua regola nell'iniziativa dei singoli. Ma il problema assumeva un contenuto ed un'importanza di assai più vasta portata. Si trattava non già di dare una regolamentazione alle migrazioni, così come già di fatto esistevano, ma di instaurare addirittura nuove correnti, determinare ed indirizzare, numericamente e qualitativamente, i flussi futuri: in una parola, distribuire la mano d'opera disponibile o esuberante creando armonia ed equilibrio»².

Questa sintetica rappresentazione, con un'enfasi non aliena da finalità propagandistiche e divulgative, illustrava una questione sociale più risalente, trascurata dallo Stato liberale, e che a partire dagli anni venti del Novecento era stata investita e travolta da un sopraggiunto cambio di vedute, proteso verso la dimensione collettiva dell'individuo, e da una gestione fortemente verticistica. Veniva alla luce la trasformazione ideologica e politica all'origine di alcune soluzioni giuridiche che, nell'era fascista, avevano legalizzato le emergenti strategie di matrice economica comprensive della formazione di un pacifico ed efficiente esercito del lavoro. Quale essenziale punto di convergenza, lo *ius conditum* aveva contribuito a scandire la progressione delle scelte in campo, parti di un disegno mirato, e a prescrivere pervasivi percorsi ordinanti indirizzati a beni e persone³.

Con una solida esperienza di funzionario addetto al settore delle migrazioni interne, l'agronomo Sergio Nannini⁴ segnalava l'anno 1926 come quello che, anche nell'ambito della mobilità operaia, aveva inaugurato una stagione

² S. Nannini, *Migrazione e colonizzazione interna*, in Partito nazionale fascista (cur.), *Dizionario di Politica*, voll. 4, Roma 1940, III, p. 165.

³ Il Ventennio aveva puntato all'«integrale 'fascistizzazione' della società e delle sue istituzioni, alla diffusione capillare della nuova dottrina e alla creazione di uno 'stile di vita' ad essa conforme» piegando al nuovo regime le preesistenti istituzioni o creando altri strumenti adeguati a tale fine. P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, 4, *L'età dei totalitarismi e della democrazia*, Roma-Bari 2001, p. 217 e *passim*.

⁴ Già commissario incaricato con decreto del 24 gennaio 1935 dopo Luigi Razza, con r.d. del 31.10.1939 fu nominato sottosegretario di Stato per l'Agricoltura e le foreste. Lo sostituì nel primo incarico Giuseppe Lombrassa. Cfr. le tappe salienti della carriera nella sequenza indicata dal decreto del capo del Governo del 31-10-1939, in Presidenza del Consiglio dei ministri, Commissariato per le migrazioni e la colonizzazione, *Notiziario mensile*, a. I, n. 1, gen. 1940, parte I, *Leggi - decreti - regolamenti*, p. 7.

governativa particolarmente penetrante. Si trattava di un *dies a quo* in cui avevano preso corpo indirizzi programmatici cruciali su molti piani. Con determinazioni importanti erano state dettate le prime compiute linee di analisi e di sviluppo dei profili giuridico-amministrativi di una problematica assolutamente dinamica, ricca di addentellati e, per molti versi, esplosiva: l'emigrazione dei lavoratori italiani verso gli approdi transoceanici ed europei subiva una rilevante contrazione per effetto di un'avanzante crisi economica, che si palesava a livello mondiale, e dei provvedimenti restrittivi emanati da vari Stati⁵; intanto all'interno del Paese, si diffondeva il «caratteristico fenomeno sociale dell'esuberanza della mano d'opera, e cioè della disoccupazione»⁶, notevolmente appesantito dai fermenti prodotti dai reduci di guerra, già da alcuni anni in cerca di reinserimento e di terre⁷. In tale drammatica congiuntura, con una recisa inversione di rotta rispetto al passato assetto liberista, al manchesteriano e ottimisticamente neutrale *laisser faire*, il regime fascista rivolse «primaria» e costante attenzione al tema del lavoro, sugellandolo di lì a poco in una specifica Carta e nelle coscienze⁸.

La revisione teorica degli equilibri politico-economici e sociali veicolata dalla concezione corporativistica attestava il canone di una convivenza civile che, nel rispetto di ruoli distinti e separati, rendeva collaborativi i fattori della

⁵ Che quello italiano non fosse un caso isolato, ma che si trattasse di un fenomeno diffuso, emerge dalla ricostruzione condotta da A. Treves, *Le migrazioni interne nell'Italia fascista. Politica e realtà demografica*, Torino 1976, p. 65 e ss.

⁶ Nannini, *Migrazione*, cit., p. 165. Al riguardo, le stime relative agli anni successivi al '29 e alle riduzioni salari sono riportate in R. De Felice, *Mussolini il duce. Gli anni del consenso. 1929-1936*, Torino 1974 (V ed.), p. 63 e ss.

⁷ L'Opera nazionale per i combattenti durante il regime occupò «un posto di prim'ordine e rappresent[ò] uno dei maggiori fattori destinati ad esercitare una profonda influenza sulla rinascita dell'economia agraria del paese». Le sue pressioni incisero sulla valorizzazione e sul potenziamento della «complessa azione intesa a restituire alla coltura vaste zone ancora incolte». Cfr. O.N.C., *Combattenti*, in *Dizionario di Politica*, cit., v. I, p. 528. Per un quadro degli scioperi agrari si rinvia a G. Masci, *La politica agraria*, in «Annali di Economia», v. 12, *Dieci anni di Economia fascista. 1926-1935. La formazione dell'Economia corporativa*, 1937, p. 145 e ampiamente sull'azione dell'O.N.C., *passim*. Cfr. anche i riferimenti alla vicenda agraria in R. De Felice, *Mussolini il fascista*, I, *La conquista del potere 1921-1925*, Torino 1966, cap. I, e Appendice 2, pp. 737-738.

⁸ Cfr. in tema, anche in rapporto ai sindacati, G. Cazzetta, *Nel groviglio costituzionale del fascismo: lavoro, sindacati, Stato corporativo*, in «Giornale di storia costituzionale», n. 43, I, 2022, p. 257 e ss.

produzione⁹. Mentre la «grande»¹⁰ legge del 3 aprile, n. 563, pilastro del «nuovo diritto»¹¹, contemplava le norme sul riconoscimento giuridico dei sindacati e dei contratti collettivi con efficacia *erga omnes* istituendo la magistratura del lavoro, il coevo regio decreto n. 440 intese disciplinare in maniera ravvicinata proprio l'eccesso di offerta di manodopera. Mostrando prontezza d'azione e intenzioni risolutive, si istituiva «alle dipendenze» del capo di Governo, presso il Ministero dei Lavori pubblici, un Comitato permanente per le migrazioni interne, conferendogli l'incarico precipuo «di studiare e di proporre i provvedimenti necessari per agevolare il flusso migratorio dalle Province del Regno con popolazione sovrabbondante, verso le Province meno abitate del Mezzogiorno e delle Isole suscettibili di una più alta produzione industriale e terriera»¹².

⁹ Non mancavano occasioni per ribadire che «l'economia corporativa e[ra] in pieno contrasto con l'economia socialista e collettivista. Ma lo e[ra] ancora con l'economia liberale quando afferma[va] che soggetto dell'economia e[ra] il lavoro». Giocavano un ruolo fondamentale l'iniziativa privata e l'opera del lavoratore, quest'ultima ora garantita dal salario 'corporativo', ossia 'giusto' in quanto poggiante su sull'interazione di almeno tre criteri e del tutto contrapposto al compenso definito sulla base del variabile equilibrio tra domanda e offerta di lavoro. Cfr. G. Tassinari, *Corporativismo*, II. *L'economica corporativa*, in *Dizionario di Politica*, cit., v. I, p. 636. G. Arias, *Il salario corporativo*, Modena 1929, p. 8 e ss.

¹⁰ Anche A. Serpieri indicava l'anno 1926 come quello di spartiacque, in cui «andò sorgendo e sviluppandosi l'ordinamento sindacale-corporativo», che poneva le basi della pacificazione sociale e della collaborazione tra le classi. Cfr. *Politica agraria fascista*, in «Annali di economia», v. 9, n. 2 (giu. 1934), p. 212. Tale riforma, concretando nuove e valide idee, rientrò certamente nella creazione di quelle istituzioni del regime che presto si risolsero in «pseudo-istituzioni» per mancanza di autonomia e libertà. Così G. Maranini, *Storia del potere in Italia. 1848-1967*, Milano 1995 (I del 1967), p. 297. Una «crescente autochiusura» del sistema, posto al riparo della «autorità dello stato nazionale», rappresenta l'esito raggiunto. Così L. Ornaghi, *Corporativismo*, in V. De Grazia-S. Luzzatto (curr.), *Dizionario del fascismo*, voll. 2, Torino 2002-2003, I, p. 363.

¹¹ Quale primaria fonte positiva delle norme corporative, oltre a curarsi dei rapporti collettivi di lavoro, «autorizza il Governo ad emanare disposizioni integrative che consentano ulteriori sviluppi agli istituti novelli». Così P. Del Prete, *Istituzioni di diritto corporativo*, Milano 1934, p. 11.

¹² Si tratta del r.d. 4.3.1926, n. 440, artt. 1 e 2. Esso provvedeva a conferire più specifica attuazione al dettato della precedente l. 24.12.1925, n. 2299, che aveva espressamente «autorizzato» il Governo ad emanare le norme necessarie per l'«adozione di tutte le provvidenze comunque dirette al miglioramento delle condizioni economiche, igieniche e sociali delle province meridionali». Nannini, *Migrazione*, cit., p. 165. La suddetta legge, pubblicata in G.U. del 4.1.1926, n. 2, all'art. 1 disponeva che il Governo del Re potesse altresì regolare, «mediante modificazioni agli ordinamenti attuali, il decentramento e l'unificazione delle funzioni ora esercitate dai diversi Ministeri per l'esecuzione delle opere pubbliche». All'esecutivo, in pratica, si lasciava carta bianca. Il che faceva *pendant* con la svolta autoritaria espressa già dalla

Seguito di lì a pochi mesi dalla creazione del Ministero delle Corporazioni, il provvedimento appariva perfettamente coerente con il programma politico che maturava negli anni più intensi di costruzione del regime e del consenso: rilanciare la potenza della nazione richiedeva di procedere congiuntamente con iniziative di miglioramento della produttività economica, di risanamento igienico-sanitario, di distribuzione e crescita demografica. Le racchiudeva tutte il concetto di 'bonifica integrale' che veniva presentata come una soluzione strutturale e non più contingente, in grado di instaurare solidi e articolati nessi di complementarietà e di interdipendenza. Si stagliava una prospettiva e un piano di governo che, recuperando competenze ingegneristiche e agrarie di ascendenza nitiana, riuscì a concretare un vivace «laboratorio riformatore», a beneficio di territori e persone, il cui slancio propulsivo raggiunse vette elevate almeno fino al ridimensionamento delle risorse finanziarie¹³. Intanto cominciava a circolare e ad attecchire una parola d'ordine e una religione civile di più lunga durata.

In tale clima, il Comitato predisposto nel 1926 si presentava come un «organo di studio» di tutto rispetto¹⁴, composto da figure apicali della burocrazia ministeriale e dell'alta finanza, a cui si affidava l'avvio di una mirata fase istruttoria e di accertamenti. Le rilevazioni e indagini conoscitive prodotte risultavano strumentali all'individuazione di sbocchi occupazionali e alla possibilità di incanalare utilmente la mobilità migratoria sul suolo nazionale¹⁵. Le inedite intersezioni tra uffici centrali e periferici apparivano in grado di fornire apporti tecnici idonei all'elaborazione di un congruo e conveniente inquadramento della problematica, ma pure consone alla costruzione a livello istituzionale di un

l. n. 2263 del 24.12.1925, pubblicata in G.U. il 29 del mese, che aveva appena avviato la modifica dell'equilibrio tra Corona, Parlamento e Governo abolendo l'istituto della fiducia.

¹³ Per un quadro documentato e completo relativamente alla stagnazione che negli anni '30 accomunò tutta l'economia occidentale rinvio a De Felice, *Mussolini il duce. Gli anni del consenso*, cit., p. 58 e ss. Da una relazione di Arrigo Serpieri emerge che, nei primi tre anni di vigenza, la 'legge Mussolini' del 1928, sua creatura, aveva prodotto «buoni risultati», in alcuni di casi considerati «certamente di rilievo» come nell'Agro pontino (ivi, pp. 144-145 e ss.). Di una diminuzione delle erogazioni e della disponibilità finanziaria a partire dal '32 fa menzione P. Nello, *Storia dell'Italia fascista. 1922-1943*, Bologna 2020, p. 175. Cfr. altresì P. Bevilacqua, *Bonifica*, in *Dizionario del fascismo*, cit., I, p. 182 e *passim*.

¹⁴ Sulla composizione del Comitato cfr. S. Gallo, *Il Commissariato per le migrazioni e la colonizzazione interna (1930-1940). Per una storia della politica migratoria del fascismo*, Foligno 2015, p. 21.

¹⁵ All'art. 4 del r.d. n. 440 del 1926 si stabiliva che il Comitato poteva giovare di vari uffici: quelli del Commissariato generale per l'emigrazione o da esso dipendenti, quelli centrali o locali dei Ministeri dei lavori pubblici, dell'economia nazionale, dell'interno, delle comunicazioni, delle amministrazioni provinciali e comunali, delle istituzioni per la tutela e l'assistenza sociale dei lavoratori.

dirigismo economico in capo allo Stato che manifestava una marcata vocazione interventista e imprenditoriale¹⁶.

I risultati dei sondaggi e delle attività preliminari raccolti, in funzione di un'efficace e stabile distribuzione interna delle masse da occupare, furono consegnati al duce alla vigilia del discorso dell'Ascensione del maggio 1927, accompagnati da una relazione riassuntiva redatta dal futuro ministro dei Lavori pubblici, Michele Bianchi¹⁷. Affioravano elementi di rilievo per esprimersi dinanzi alla Camera dei deputati con stile perentorio, estremizzando le disfunzioni dell'urbanesimo industriale¹⁸ ed individuando un valido riparo nella bonifica sociale e nella ruralizzazione dell'Italia¹⁹.

¹⁶ Cfr. sul delinarsi dello Stato imprenditore G. Melis, *La macchina imperfetta*, cap. IV e *passim*. In nt. 7, p. 255 si riferisce di quella serie di «leggi cruciali, non strutturate nella forma del testo unico, ma spesso tra loro coordinate o connesse ad altre, tanto da configurarsi come vere e proprie legislazioni di settore». In realtà si era in presenza di uno Stato intenzionato a tenere sotto stretto controllo i conflitti sociali che avevano investito il Paese nel primo dopoguerra, che mirava a decidere l'indirizzo economico da dettare alle imprese, organizzando un sistema di istituzioni assorbenti, anche di nuovo conio. Un dirigismo strategico sconosciuto allo Stato liberale. Cfr. A. Iannarelli, *La cultura agraristica tra codificazione e costituzione (1935-1952)*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», n. 28, a. 1999, p. 659 e *passim*.

¹⁷ Egli metteva in luce la necessità della trasformazione e valorizzazione fondiaria nel Mezzogiorno, attraverso opere di bonifica, irrigazione e sistemazione di corsi d'acqua, costruzione di strade e ferrovie, quale concreta alternativa all'emigrazione e all'urbanizzazione. La difficoltà di trattenere i contadini meridionali nelle campagne appariva superabile solo modificandone la condizione giuridica lavorativa ed insediandoli nelle case coloniche. Cfr. E. Scarzanella, *L'emigrazione veneta nel periodo fascista*, in «Studi Storici», a. 18, n. 2 (apr.-giu. 1977), p. 171. Il «potenziamento economico della Calabria», a cui aveva indirizzato la sua attività, da sottosegretario ai Lavori pubblici, è messa in risalto da A. Riosa, *Bianchi Michele*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 10, Roma 1968.

¹⁸ Il r. decreto-legge del 3.11.1927, n. 2107, in G.U. del 24.11.1927, a. 68, n. 272, poneva limitazioni alla possibilità di impiantare nuovi stabilimenti industriali richiedenti l'impiego di oltre 100 operai, nei Comuni con agglomerato urbano superiore ai 100.000 abitanti.

¹⁹ Le parole di apprezzamento del duce e la sua determinazione a passare «alla fase legislativa» sono riportate da A. di Crollalanza, *Le migrazioni interne*, in «Gerarchia», a. VIII, n. 12, dic. 1928, p. 926, che curava altresì di illustrare l'inizio della «fase di lavoro organico» per il Comitato permanente mediante un ufficio di presidenza «snello nella procedura e nelle funzioni». Con estrema sintesi, per convincere «gli italiani ancora dubbiosi, se ancora ne esistono» concludeva che «si è giunti, così contemporaneamente alle norme legislative sulla bonifica integrale, sulla migrazione interna, ed a quelle correlative contro l'urbanesimo; tre aspetti di un unico problema». Più tecnicamente la ruralizzazione presentava un «dato economico», mirante a rafforzare la prosperità e l'autonomia alimentare del Paese, e «un altro politico», essendo legato «alle sorti dell'agricoltura e degli agricoltori il fenomeno demografico, e con esso il problema militare e quello coloniale». Per le ultime precisazioni

Segnate da questa precisa direzione le disposizioni contenute nel regio decreto del novembre 1928²⁰ prescissero una più ordinata regolamentazione dei flussi, definendo specificamente gli aspetti salienti di coordinamento del sistema in via di edificazione e della sua operatività, a partire dalla composizione del Comitato con relativo Ufficio di presidenza, dall'impegno finanziario ai rapporti con gli uffici locali di collocamento, dalle agevolazioni erogate ai lavoratori fino alla costruzione di villaggi agricoli²¹ «per alloggio delle famiglie coloniche e in genere per gli usi di campagna» (art. 14) nelle zone in cui stavano decollando le attività di trasformazione idraulica e agraria. Erano norme ambiziose, ispirate dal progetto di orientare, secondo gli schemi di una razionalizzazione autoritaria, gli sviluppi migratori formulando piani di trasferimento di lavoratori verso le zone suscettibili di una maggiore produzione industriale e terriera. Con l'approvazione del Ministero di Lavori pubblici, raccordando il fabbisogno dettato dalle opere in esecuzione e la utilizzabilità di risorse umane, si incoraggiavano anche gli impieghi temporanei o stagionali, favorendo soprattutto quelli destinati alle più durature «intraprese di colonizzazione». Era contemplata l'elargizione di incentivi speciali e premi ai proprietari di terre impegnati nella buona riuscita delle relative attività (artt. 16-20).

Il Comitato, contraddistinto da una funzione specifica e trasversale a vari ambiti, sembrava assurgere a grossa stanza di compensazione, in grado di concretare un collocamento su scala nazionale per l'impiego di operai nei lavori di bonifica avviati e nelle grandi iniziative fondiarie, fino a stabilizzare interi nuclei familiari nelle aree risanate creando «centri di vita là dove la vita era assente»²². In realtà, essendo privo di un proprio apparato organico, la catena di uffici esecutivi e di controllo di cui contemporaneamente si avvaleva, sia in entrata che

cfr. A. Arcangeli, *Natura giuridica e problemi sindacali della mezzadria*, in «Archivio Giuridico Filippo Serafini», 1930, p. 130.

²⁰ Si tratta del r.d. 28.11.1928, n. 2874, *Disposizioni per la disciplina e lo sviluppo delle migrazioni interne*, pubblicato in G.U. del 29.11.1928, a. 69, n. 302.

²¹ Il progetto di costruzione di «borgate rurali» con il concorso dello Stato aveva trovato posto nel r.d. 7.2.1926, n. 193, e nella l. 24.12.1928, n. 3134, *Provvedimenti per la bonifica integrale*, pubblicata nella G.U. del 15.1.1929, a. 70, n. 12. Riscontri si leggono in Crollanza, *Le migrazioni*, cit., pp. 928-929. Senza un serrato controllo sulle amministrazioni comunali, in assenza di interventi migliorativi del regime fiscale e della costruzione di infrastrutture e servizi pubblici essenziali, il progetto di bonifica avrebbe necessitato di tempi lunghi prima di attribuire benefici reali al contadino, quindi di «attaccarlo alla sua terra» e di distoglierlo dai «miraggi della grande città». Nell'immediato, gli unici soggetti a risulterne veramente avvantaggiati erano i grandi proprietari. Tali lucide perplessità e previsioni furono espresse nelle disincantate pagine di G. Lombroso, *Ruralizzare*, in «Critica fascista», a. VII, n. 4, 15 feb. 1929, pp. 77-78.

²² Questa era l'essenza della colonizzazione interna. Cfr. Nannini, *Migrazione*, cit., p. 165.

in uscita dai territori, finiva per creare rallentamenti e falle per le difficoltà generate dalle dinamiche attuative e dalle pressioni locali²³. Intanto, in linea con l'idea della deurbanizzazione pilotata, la legge del dicembre 1928, n. 2961, provvedeva ad affidare ai prefetti ampio potere di monitoraggio, con facoltà di emanare ordinanze obbligatorie allo scopo di ridurre l'eccessivo aumento della popolazione residente in città²⁴ e, implicitamente, di osteggiare gli afflussi spontanei.

Nel solco dello snellimento istituzionale decretato con provvedimento del 3 luglio 1930²⁵, le *Norme*²⁶ del 1931 conferirono un'evidente accelerazione al meccanismo, accentuandone l'essenza operativa e, quindi, l'impatto: il Comitato permanente si trasformava in un agile Commissariato alle «dirette ed esclusive dipendenze» del capo di Governo, diveniva una veloce cinghia di trasmissione degli imperativi politici emanati in tale sede. Con il compito precipuo di provvedere ad una razionale distribuzione umana in tutto il regno e nelle prime colonie d'oltremare, l'ufficio si verticalizzava acquisendo pieni ed assoluti poteri decisionali all'interno di un più esteso e mirato raggio d'azione: «per i lavori di qualsiasi natura», eseguiti a carico o con contributi e sussidi gravanti sul bilancio dello Stato, «a suo giudizio insindacabile» l'ente poteva autorizzare che una parte della manodopera da impiegare venisse tratta da altre province, in condizioni fisiche di idoneità al lavoro e in assenza di malattie gravi e contagiose. Lo stesso valeva per lo spostamento geografico di «gruppi di lavoratori e di famiglie coloniche» non senza pene pecuniarie per i contravventori. Era altresì prevista la

²³ Cfr. Gallo, *Il Commissariato*, cit., p. 26 e ss. Il r.d. 28.11.1928, n. 2874, prevedeva che al di sotto del Comitato permanente, le cui riunioni erano presiedute dal Ministro dei Lavori pubblici (art. 3), si collocavano i Provveditorati alle opere pubbliche che raccoglievano informazioni e proposte sul fabbisogno di mano d'opera da trasferire dai Consigli provinciali dell'economia corporativa, Cattedre ambulanti di agricoltura, Osservatori di economia agraria, Associazioni sindacali. Ivi, art. 5. Cfr. anche Nannini, *Migrazione*, cit., p. 165.

²⁴ Treves, *Le migrazioni*, cit., p. 72-3 e 81. Conferme in F.E. Loffredo, *Demografica, politica*, in *Enciclopedia italiana*, I Appendice, Roma 1938, in https://www.treccani.it/enciclopedia/politica-demografica_%28Enciclopedia-Italiana%29/ (consultazione del 28-12-2023).

²⁵ Tale decreto del capo di Governo, pubblicato in G.U. del 7.7.1930, a. 71, n. 157, poneva il commissario alle sue dirette dipendenze, ne fissava la sede presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e sopprimeva definitivamente l'Ufficio di presidenza istituito nel 1928 (artt.1-2).

²⁶ La legge del 9 aprile 1931, n. 358, fu pubblicata in G.U del 27.4.1931, a. 72, n. 96, *Norme per la disciplina e lo sviluppo delle migrazioni e della colonizzazione interna*.

concessione di premi rateali a vantaggio di quei nuclei familiari trasferitisi in maniera permanente²⁷.

2. Un'ardita visione programmatica: «redenzione» di territori e di uomini

Presentata come una questione di rilevante interesse pubblico, aperta dalla eccezionale crisi del mercato mondiale, la bonifica fu certamente «uno dei monumenti più carichi di significato simbolico» della politica mussoliniana²⁸. Al centro di una campagna ideologica pervasa da smania rigenerativa costituì in uno stretto torno d'anni, insieme all'immedesimazione tra Stato e cittadino veicolato dall'ordinamento corporativo²⁹, l'elemento catalizzatore capace di ricondurre tematiche distinte all'interno di un grosso contenitore elevato a sistema di redenzione generale. Rappresentò il fulcro di iniziative intrecciate e complementari che mettevano in stretta connessione situazioni naturali e progresso economico, tutela dei diritti e pacificazione sociale, fenomeni sanitari e vicende esistenziali.

I limiti intrinseci della legislazione ottocentesca non erano di difficile rinvenimento: l'obiettivo di prosciugare o colmare «le paludi e i terreni palustri» con lo scopo preminente di combattere la malaria, in molti casi endemica, aveva generato interventi pubblici sparsi, di natura contingente e con effetti non sempre duraturi. L'attenzione rivolta soprattutto a singole questioni di tipo idraulico oltre che di sistemazione montana³⁰, in assenza di un disegno unitario di fondo³¹ anche di natura agraria, aveva prodotto soluzioni frammentate, neppure efficaci nel lungo periodo. In ragione della radicata epidemia e di una semplificazione

²⁷ Gli argomenti proposti trovano riscontro negli artt. 6, 7, 8, 10, 13. Un'analisi entusiasta della manovra fu compiuta da L. Maroi, *Le migrazioni interne*, in «Politica sociale», a. II, 1930, v. II, p. 1135 e ss.

²⁸ Bevilacqua, *Bonifica*, cit., p. 179.

²⁹ I. Stolzi, *L'ordine corporativo. Poteri organizzati ed organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milano 2007.

³⁰ Cfr. sulle disposizioni del 1923 A. Merendi, *La Montagna e la legislazione Fascista*, in «Bonifica integrale», a. I, n. 1, marzo 1930, p. 49 e ss. F. Roggero, *Alle origini del diritto forestale italiano. Il dibattito dottrinale dal 1877 al 1923*, Torino 2022.

³¹ Al contrario, la 'bonifica integrale' comprendeva in astratto una serie assai ampia di opere, per cui il suo effettivo conseguimento andava modulato «a seconda della natura e dello stato del territorio da bonificare. Potrà infatti consistere o in opere singole, come il prosciugamento della palude, il rimboschimento, la sistemazione agraria del suolo, la costruzione di strade poderali, di acquedotti, di case rurali, di un sistema di irrigazione; oppure potrà consistere in parecchie di queste opere insieme». Cfr. *Le leggi per la bonifica integrale e la loro applicazione*, in «Bonifica integrale», a. II, n. 4, aprile 1931, p. 46.

del rapporto causa-effetto, di per sé molto più complicato, le regioni centro-settentrionali finirono per essere favorite rispetto al Mezzogiorno che, per motivi diversi, pure avrebbe richiesto un massiccio risanamento igienico³².

Al cospetto di una «necessità nazionale»³³ e della ragguardevole esposizione finanziaria dello Stato nelle innovazioni in corso³⁴, Romualdo Trifone rilevava la fondamentale centralità assunta dal momento giuridico ed in particolare nei riguardi dei beni immobili, a cui si attribuiva una funzione nuova e spersonalizzata, di tipo sociale. Ai proprietari terrieri, oltre a prospettare l'avvenuto cambiamento delle condizioni economiche e dei bisogni collettivi, occorreva esporre «il danno e la vergogna di tenersi ancora troppo stretti a concetti cristallizzati in vecchie formole giuridiche». Sul fronte amministrativo, realizzando un fenomeno di «*novazione storica*»³⁵, il Governo stava provvedendo a delimitare e classificare i comprensori su cui incidere, con la promessa di sussidi e assistenza tecnica al fine di aumentare la produzione interna e «rendere più comoda e proficua la vita nei campi». In tali circostanze, deputato il settore agrario a «caposaldo» della ricchezza nazionale, appariva concluso il tempo in cui i possidenti potevano mantenere una condotta attestata su atteggiamenti statici di arretrata utilizzazione, ossia di inerte godimento o addirittura di incuria³⁶. Il che, se trovava una sua pur minima giustificazione in un retaggio individualistico e potestativo di più antico conio, ora sembrava gravare come un macigno sullo sviluppo di tutta la sfera agraria. Questa, già di per sé connotata dal «frazionamento della proprietà e della produzione fra una grande moltitudine di soggetti», si poneva come la «più impervia e refrattaria al principio della fusione ed immedesimazione dell'azione economica dei singoli con quella della collettività nazionale e statale»³⁷.

Chi per professione conduceva studi storico-giuridici rilevava con chiarezza che il rispetto del diritto di proprietà aveva subito contagi e variazioni continue in rapporto all'evoluzione dei contesti civili e politici e che anzi, lungi dal presentare un volto granitico, non era mai stato considerato dall'ordinamento come

³² Tale squilibrio fu efficacemente descritto da E. Jandolo, *Bonifica*, in *Dizionario di Politica*, cit., I, p. 326.

³³ L'endiadi, assai diffusa nelle rappresentazioni coeve, è tratta da R. Trifone, *Aspetto giuridico della bonifica integrale*, in «*Bonifica integrale*», a. I, n. 1, marzo 1930, pp. 7-9.

³⁴ Cfr. l. 24.12.1928, n. 3134, *Provvedimenti per la bonifica integrale*, pubblicata in G.U. del 15.1.1929, a. 70, n. 12.

³⁵ Utilizzava tale figura giuridica per indicare il superamento di vecchie prassi e metodologie di intervento l'avv. D. Delli Santi, *Essenza e problemi attuali della bonifica integrale*, in «*Concessioni e Costruzioni. Rivista legale – amministrativa – tecnica*», a. 1930, p. 28.

³⁶ Trifone, *Aspetto giuridico*, cit., p. 8.

³⁷ Masci, *La politica agraria*, cit., p. 164.

del tutto incondizionato e privo di limiti. A maggior ragione negli ultimi anni, alla luce di irrompenti motivi economici, dei nuovi obblighi di legge e della vigilanza statale sulla destinazione e gestione produttiva di taluni beni immobili, i titolari non costituivano più il *prius* del diritto, anzi erano tenuti ad assumere un comportamento consapevole e responsabile, attivamente collaborativo.

In proposito, la legge Serpieri del febbraio 1933³⁸, parte saliente di quel più moderno «ciclo di governo» segnato dalla legge n. 3134 del 1928, prevede un insieme di azioni coordinate, aventi come base intere aree geografiche su cui realizzare una «trasformazione agraria globale» mediante selezionate e progressive opere di risanamento. La varietà di problematiche contemplate e da risolvere con lavori di pubblica utilità comprendeva le costruzioni stradali ed edilizie, le sistemazioni di suolo e i rimboschimenti, ma anche le modifiche del regime fondiario inerenti alle acque potabili e irrigue, all'utilizzo dell'energia elettrica, alla rotazione delle colture e alla «politica a favore del villaggio»³⁹ e dei suoi sobri e genuini valori. Ispirato alle linee del «catonismo»⁴⁰ mussoliniano, il progetto

³⁸ Si tratta del r.d. 3.2.1933, n. 215, attualmente ancora vigente, che, disciplinando congiuntamente le opere di bonifica e di miglioramento fondiario, ampliava e perfezionava un percorso normativo, dalla forte connotazione politica, intrapreso dal 1923, proseguito nel 1924 e nel 1928 con la 'legge Mussolini' che aveva stabilito un impegno pubblico di spesa in progressione ascendente. Su tale sequenza di provvedimenti cfr. E. Jandolo, *Bonifica*, cit., p. 326. In A. Serpieri, *La legislazione sulla bonifica*, Roma 1948, si legge chiaramente che tale provvedimento segnava il superamento della normazione emanata in precedenza, a partire dal 1882, e delle sue specifiche finalità. Le opere di tipo idraulico, concepite con il preminente scopo igienico della lotta alla malaria e di rendere coltivabili i terreni, venivano ora assorbite in realizzazioni di più ampia e varia natura tecnica, in vista di una crescita della produzione e della popolazione agricola, di una più civile e «soddisfacente vita rurale» (pp. 7-8). Una riflessione apologetica sull'attività legislativa del capo del Governo e sulla sua enorme estensione sostanziale, si rinviene in A. Jamalio, *L'«interpretazione autentica» del Duce*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica interpretazione in Italia», v. 31, parte I, 1939, pp. 315-316.

³⁹ De Felice, *Mussolini il duce. Gli anni del consenso*, cit., pp. 142-143. Cfr. i riferimenti in Masci, *La politica agraria*, cit., p. 144; G. Tassinari, *Agricoltura. C) L'azione dello stato*, in *Dizionario di Politica*, cit., I, p. 77. A detta dell'agronomo perugino, prima sottosegretario e poi ministro dell'Agricoltura e delle foreste, la bonifica si ispirava al concetto di sanare la terra attraverso le «opere idrauliche» e di trasformarla in ordinamenti produttivi intensivi, intesi a fissare stabilmente il lavoratore alla terra riscattata, con contratti che lo rendevano «il più possibile partecipe alla produzione». Quindi la finalità economica «si ricollegava a quella sociale di lotta all'urbanesimo» con la creazione di nuovi centri di colonizzazione fascista. Il massimo sfruttamento possibile delle risorse interne era rappresentato poi come del tutto funzionale allo sviluppo demografico della nazione. Sulle tappe della sua carriera cfr. la voce di M. Zagarella nel *Dizionario Biografico degli Italiani*, 95, Roma 2019.

⁴⁰ L'esaltazione dell'austera sobrietà del mondo agricolo faceva il paio con l'idea di un commercio senza speculatori e di forme di produzione industriali rivolte al mercato interno.

portante concepiva di dar corso ad un sistema di attività complesse e collegate, da svolgere estesamente sotto l'egida statale del ministro dell'Agricoltura, finalizzate alla radicale e generale modifica, per quantità e qualità, delle infelici condizioni ambientali, lavorative e abitative esistenti. Si presentava come un'opera maestosa, «gigantesca», architettata al fine di «vincere e dominare le forze della natura»⁴¹. La redenzione dalla malaria e dall'«incoltura»⁴² era una direttiva di marcia e una missione, un «ordine di battaglia»⁴³ carico di suggestioni evocative che, secondo le previsioni, avrebbe impegnato lo Stato con un contributo oscillante fino al 75 per cento dei costi in preventivo⁴⁴.

Ritornando ad illustrare altri aspetti della tematica, il giurista salernitano puntualizzò che accanto all'elemento costrittivo, che richiedeva qualche irrinunciabile sacrificio, non poteva essere trascurato il profilarsi di una situazione di fiducia e indirettamente di favore verso i proprietari, i cui beni si trovassero inclusi in un comprensorio captato dall'attenzione dello Stato per criticità e migliorie da realizzare⁴⁵. Il supporto finanziario offerto per incoraggiarli e

Nello, *Storia*, cit., p. 176. L'agricoltura «è un modo di vita il quale si imprime nello spirito di chi lo pratica con impronte nette e durature» (Masci, *La politica agraria*, cit., p. 144).

⁴¹ *Cronaca sociale*, in «Rivista Internazionale di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie», nuova serie, v. 3, fasc. 1-2, ago-set. 1929, p. 83. Le dotazioni finanziarie appostate e i pubblici concorsi rendevano possibili la bonifica idraulica, le costruzioni di acquedotti rurali e l'irrigazione, la costruzione di strade anche interpoderali, la costruzione di borgate rurali, la provvista di acqua potabile e l'applicazione dell'energia elettrica all'agricoltura. *Ibid.*

⁴² M. Casalini, *S.E. Acerbo e la bonifica integrale*, in «Bonifica integrale», a. I, n. 2, aprile 1930, p. 4.

⁴³ «Bonificare il latifondo, ritornare alla terra, popolarla di case e di lavoratori, abitarla, coltivarla, amarla, fecondarla con il lavoro di mille e mille braccia, di animali e di macchine potenti, valorizzarla con le colture più redditizie; lottare contro l'urbanesimo dilagante, causa di infiniti dolori, di sofferenze, di povertà, di miseria, di decadenza della razza». Cfr. E Zanini, *La bonifica del latifondo e la lotta contro l'urbanesimo nella legislazione agraria romana*, in «Bonifica integrale», a. II, n. 4, aprile 1931, p. 19. 'Battaglia' e 'redenzione' rappresentano termini ricorrenti, utilizzati dalla propaganda fascista per incrementare la fidelizzazione alla nuova religione civile, salvifica e liberatrice. Solo per citarne qualcuno M. Ferraguti, *Il nostro programma*, in «Bonifica integrale», a. I, n. 1 mar. 1930, pp. 5-6; A. Serpieri, *Politica agraria fascista*, in «Annali di economia», v. 9, n. 2 giugno 1934, p. 245; *Cronaca sociale*, cit., pp. 83-84.

⁴⁴ La previsione di riferimento era stata formulata da De' Stefani, in qualità di presidente dell'Associazione tra i Consorzi di bonifica e di irrigazione. In Masci, *La politica agraria*, cit., p. 161, si legge che a tali interventi furono destinati sette miliardi di lire. I risultati raggiunti in alcune zone redente sono riportati, *ivi*, p. 162. Cfr. pure *Cronaca sociale*, cit., p. 83, in cui si indicava il piano di spesa come da una circolare di Serpieri.

⁴⁵ Il comprensorio di bonifica «non è una qualsiasi fetta di territorio, individuata da confini meramente geografici, ma è un'unità economico-agraria, con caratteri differenziali che si desumono dalle forme attuali di utilizzazione, dalle possibilità di sostituirla con altre più

convincerli ad assumere il ruolo di «bonificatori» e manutentori mediante la preliminare costituzione di appositi consorzi, li eleggeva di fatto a vera anima della trasformazione e razionalizzazione fondiaria. Intanto, alla luce di tali intromissioni, prendeva corpo un vincolo che non provocava scossoni e tuttavia riusciva a stemperare la contrapposizione e il confine tra ambito pubblico e sfera privata. Tanti possidenti, in prima persona, avrebbero dovuto partecipare alle attività della fase esecutiva, concorrendo con un aggravio fiscale di natura reale e rispondendone sempre singolarmente senza la presunzione o imposizione della solidarietà passiva.

Si stava assistendo ad un fenomeno nuovo e rivoluzionario, che preludeva all'abbandono dei concetti e dei confini individualistici troppo rigidi, ma non all'assedio o alla «morte del diritto di proprietà»⁴⁶. Questo al contrario, fuggendo ogni dubbio, rimaneva il cardine primario, la spina dorsale dell'ordinamento sociale. Era tuttavia in corso un'evidente modifica di marca ontologica ed etica della sua intima struttura di diritto pieno e assoluto al cui interno, in nome di un «impellente» interesse economico superiore, si stavano saldando doveri e prerogative, oneri e benefici, autorità e libertà. Intanto, mentre dalla «funzione sociale»⁴⁷ derivavano una serie di obblighi attinenti al *facere*, si prevedevano positive future ripercussioni in termini di un allargamento di tutela e del valore di mercato dei possedimenti ora nell'occhio nel mirino⁴⁸.

redditizie, economicamente e socialmente, dalla stessa estensione dei rapporti di equilibrio economico con le zone confinanti». E. Jandolo, *La bonifica e il nuovo indirizzo legislativo in materia di opere pubbliche*, in «La conquista della terra», a. VI, n. 8, ago. 1935, p. 33.

⁴⁶ R. Trifone, *Consorzi e bonifica*, in «Bonifica integrale», a. II, n. 1, gennaio 1931, p. 8 e ss.

⁴⁷ Serpieri, *Politica agraria*, cit., p. 246. Anche nei confronti di quei possidenti, che «usa[va]no» la loro proprietà in forme di coltura discontinua ed estensiva - situazione frequente nel Mezzogiorno e nelle isole - il fascismo era «rispettoso dei diritti di proprietà, evitandone fin che possibile, trasferimenti coattivi. Ma considera[va] la proprietà come funzione sociale». Analogamente in L. Ollivero, *Le nuove disposizioni sulla bonifica integrale e il concetto della proprietà*, Milano 1933, veniva segnalato che le tradizionali limitazioni poste al diritto di proprietà consistenti «essenzialmente nel non *facere* o nel *pati*» non erano più sufficienti alla «finalità sociale» della stessa. Le nuove disposizioni della legge sulla bonifica integrale imponevano «al proprietario una data attività mediante comandi positivi, cioè obbligandolo a un *facere*». Così nella recensione in «Il diritto del lavoro», a. IX, 1935, p. 80.

⁴⁸ Esprimendosi con toni realistici e moderatamente critici, l'agronomo Gaetano Briganti con dati alla mano affermava che in ragione dei mutui trentennali «si lavorerà un po' più per la generazione ventura che per se stessi, ma si lavorerà con sicurezza di successo, quando le opere di miglioramento fondiario siano ben ponderate e accortamente eseguite». Dal punto di vista del tornaconto dei proprietari, in ogni caso i lavori infrastrutturali importavano spese assai elevate. Riscontrava un altro errore di ordine economico nelle zone, tra cui il Veneto, nelle quali si era provveduto ad un eccessivo spezzettamento della proprietà in piccoli poderi.

Dopo il primo lustro di vita del regime, il *focus* dell'agenda politica si scostava in qualche misura dall'oggetto, dai beni, per concentrarsi più direttamente pure sui soggetti, di tutti i livelli della scala sociale, con un ordine di interventi che andava a sostituire le «gestioni private autonome con quelle pubbliche, semi-pubbliche o almeno con quelle sussidiate, controllate, corporativizzate»⁴⁹. Nell'amministrazione della spesa infrastrutturale, pensando ad un diverso e più partecipativo coinvolgimento dei proprietari terrieri, si sottolineava che era «legislativamente assicurata la convenienza economica» individuale delle erigende opere, rendendosi immaginabile e quantizzabile anche la portata dei conseguenti ritorni «personali». Con un'impostazione coercitiva rivolta a uomini e cose, ai singoli possidenti veniva imposto *ob rem* di sostenere il piano generale espletando un'azione integrativa, in veste di concessionari dei lavori. Il loro intervento, a tal punto, cessava di essere una mera facoltà azionata da una libera scelta, per diventare «un obbligo: e il godimento del diritto di proprietà e[ra] subordinato alla condizione di fare»⁵⁰.

In effetti, l'entrata in scena dei consorzi di bonifica, qualificati ufficialmente come «persone giuridiche pubbliche»⁵¹ e dotati del potere di accendere mutui, d'imporre contributi alla spesa gravanti sulle proprietà private⁵² e di provvedere all'accorpamento di aree spezzettate⁵³, generava un meccanismo gestionale

Osservazioni economiche sulla esecuzione agraria integrale nel Mezzogiorno, in «La conquista della terra», a. VIII, n. 3, marzo 1930, pp. 7-9 e *passim*.

⁴⁹ Masci, *La politica agraria*, cit., p. 164.

⁵⁰ A. De' Stefani, *L'oro e l'aratro*, Milano 1929, pp. 231-232. I risultati «che potrebbero dirsi personali» consistevano «1° in una maggiore utilizzazione dei proprietari capaci e presenti sulla terra, presidio di conservazione e di completamento della trasformazione fondiaria e agraria; 2° una maggiore diffusione e densità della popolazione rurale, tecnicamente adeguata all'esercizio dell'industria agraria» (Ivi, pp. 232-233).

⁵¹ Cfr. nello specifico l'art. 59 del r.d. n. 215 del 1933. Il consorzio, nella opportuna compenetrazione tra elementi privati e pubblici, «si muove e vive secondo l'impulso ed il tornaconto degli interessi singoli, da cui è composto; ma ottiene col riconoscimento da parte dello Stato (ed in ciò la dottrina e la giurisprudenza italiana concordano) il carattere di ente autarchico di diritto pubblico». Così riassumeva il punto Delli Santi, *Essenza*, cit., p. 37.

⁵² All'art. 21 del r.d. n. 215 si stabiliva che «i contributi dei proprietari nella spesa di esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere pubbliche di bonifica costituiscono oneri reali sui fondi dei contribuenti e sono esigibili con le norme ed i privilegi stabiliti per l'imposta fondiaria, prendendo grado immediatamente dopo tale imposta e le relative sovrimposte provinciali e comunali». Le garanzie reali erano limitate e proporzionate ad ogni possedimento redento.

⁵³ Non è di scarso rilievo che l'art. 22, in presenza di determinati requisiti e condizioni, prevedesse che il consorzio concessionario dei lavori, autorizzato dal ministro dell'Agricoltura, potesse procedere alla riunione particellare, ossia alla «ricomposizione», in un unitario complesso omogeneo, di proprietà frammentate in «due o più appezzamenti non

particolarmente favorito a livello centrale. Dette figure di formazione coattiva, sparse in ogni regione della penisola, rappresentavano una moltitudine di corpi intermedi capace di creare convergenze e di compattare i possidenti del comprensorio, così da stimolare un loro coeso ed equilibrato concorso al miglioramento fondiario e agrario. Nello specifico, i consorzi erano chiamati a curare la fase attuativa dei programmati lavori di competenza statale attraverso il ricorso all'istituto della concessione, verso cui i titolari del fondo godevano di un diritto di precedenza⁵⁴. Si trattava di una modalità operativa pensata per accomunare interessi locali e creare legami, nonché per scongiurare i «danni della pluralità degli esecutori» e delle procedure, come «della intempestività dei rispettivi interventi»⁵⁵.

A carico dei possidenti ostinatamente inerti, considerando il pregiudizio che poteva derivare dalla loro condotta passiva, era prevista addirittura la sanzione dell'esproprio, su richiesta dello stesso ente consortile⁵⁶. Questo rimedio giuridico dal carattere eccezionale faceva parte di quegli strumenti tecnici posti lungo una linea crescente e tenuti ad influire sulle coscienze oltre che sulla buona organizzazione amministrativa. In pratica era concepito come un mezzo estremo, solo eventuale, e più che altro come un monito dal valore deterrente, per rimuovere situazioni di diritto e comportamenti individuali inadeguati, dipendenti da «malvolere» e non da ostacoli oggettivi, che si rendevano incompatibili

contigui e non costituenti singolarmente convenienti unità fondiarie». Si preveda quindi il conferimento ad ogni proprietario, in cambio dei suoi terreni sparsi, di un appezzamento unico in grado di trasformarsi in podere. Il riassetto dei lotti, accompagnato da un eventuale conguaglio in danaro per la differenza di valore determinata dalla nuova sistemazione, ovviamente avrebbe anche inciso sullo scacchiere pregresso delle servitù prediali e degli altri diritti reali di godimento (art. 25).

⁵⁴ Art. 13 del r.d. n. 215 del 1933. Cfr. sul punto Trifone, *Aspetto giuridico*, cit., p. 9. Per un inquadramento generale si rinvia a Delli Santi, *Essenza*, cit., p. 39 e ss. Come momento di 'incontro' di pubblico e privato, alcuni profili della concessione amministrativa, specie riguardanti l'erogazione di servizi a fine '800, risaltano in L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari 2001, p. 390 e ss.

⁵⁵ Jandolo, *La bonifica*, cit., p. 34.

⁵⁶ Cfr. l'art. 42 del r.d. n. 215 del 1933 e diffusamente Serpieri, *La legislazione*, cit., *passim*. Tale rimedio era già contemplato dalla legislazione del tardo Ottocento, come indicava M. Casalini, *L'Agro Romano nel primo quinquennio fascista*, in «Bonifica integrale», a. I. n. 1, marzo 1930, p. 41. Sul profilarsi di un rinnovato concetto di proprietà e sul ricorso all'espropriazione si rinvia a R. Trifone, *Aspetto giuridico*, cit., p. 8; Serpieri, *Politica agraria*, cit., *passim*. Che si fosse «sancito il divieto dell'assenteismo contro i proprietari negligenti, attribuendo poteri discrezionali ai prefetti» in virtù del T.U. del 3 marzo 1934, n. 383, fu puntualizzato da C. Costamagna, *Proprietà*, in *Dizionario di Politica*, cit., III, p. 558.

con gli interventi pianificati e in esecuzione⁵⁷. L'alternativa, almeno per i piccoli proprietari messi alle strette dai contributi dovuti, diveniva la vendita della terra e lo stesso Serpieri registrava un'impennata del fenomeno, nonché le molte difficoltà economiche incontrate dai privati nel realizzare le trasformazioni agrarie⁵⁸.

Da tali specifiche trasformazioni insistenti su cespiti compromessi si attendevano ampi risultati di ordine igienico-sanitario, con risonanza di immediato significato socio-economico, incluso il conseguimento di «migliori rapporti tra proprietà, impresa e lavoro»⁵⁹. Guardate in prospettiva, le opere di bonifica risultavano essere la premessa per realizzare la piena produttività delle aree interessate, previo un consistente ripopolamento abitativo della campagna. Quindi, a tutti i costi, s'imponeva il ricorso a preordinati spostamenti interni, quale espressione di una concreta sinergia delle forze umane e materiali disponibili. Alla luce dell'infuocata temperie politico-economica, le *Norme per la disciplina e lo sviluppo delle migrazioni e della colonizzazione interna* dell'aprile 1931 definirono la fisionomia di un Commissariato dipendente dal capo di Governo, con poteri di agile organo di monitoraggio e collegamento tra il massimo vertice politico e la base territoriale⁶⁰.

D'altro canto all'orizzonte non si intravedeva altra via d'uscita: una soluzione alternativa a tali forme di bidirezionale assoggettamento «non sarebbe stata possibile, senza condurre lo stato ad instaurare esso medesimo la nuova organizzazione agraria nel territorio bonificato e cioè in sostanza a creare, con metodi ed orientamenti socialistici, un'agricoltura di stato». Volendo demonizzare certi modelli d'altrove e, quindi, impedire «pericolose» e più incombenti «ingerenze» pubbliche nel campo dell'organizzazione e dell'esercizio delle aziende agricole, la manovra aveva dovuto disporre un bilanciamento e così «dichiara[re] obbligatorie per i proprietari le opere necessarie a integrare i risultati di quelle assunte

⁵⁷ Delli Santi, *Essenza*, cit., p. 41.

⁵⁸ Le specifiche osservazioni di Serpieri sono riportate da A. Marabini, *La politica fascista della «sbracciantizzazione»*, in «Lo Stato operaio. Rassegna di politica proletaria», a. IX, n. 7, lug. 1935, p. 434. Con disposizioni incalzanti, un decreto del settembre 1934 permetteva ai Consorzi di miglioramento fondiario di «sostituirsi ai proprietari inadempienti», sia con l'aiuto di somme garantite da ipoteche, sia «rimettendo» a detti enti addirittura «la proprietà della terra e il diritto di sfruttarla per un prezzo equivalente». *Ibid.*

⁵⁹ Serpieri, *La legislazione*, cit. p. 8.

⁶⁰ Cfr. *supra* paragrafo 1. La coeva colonizzazione rurale in Alaska, disposta dal governo americano, fu oggetto di osservazione da parte del Ministero degli Affari esteri. Cfr. Gallo, *Il Commissariato*, cit., p. 67.

dallo stato» in vista della «radicale mutazione degli ordinamenti produttivi»⁶¹ e, per precari e contadini, la sottomessa accettazione dei conseguenti trasferimenti.

Se l'integralità della bonifica aveva ispirato un insieme di norme e di attività indirizzate al risanamento economico di ampi comprensori, congiuntamente una serie di misure igieniche ed educative erano state previste per la redenzione di una larga fetta di umanità. La valorizzazione della terra e di un suo proficuo rendimento richiedeva molte braccia operose, ma anche un urgente processo di elevazione morale e delle competenze, indirizzato a coloro che in quel settore dovevano approfondire le loro energie fisiche. In vista di una migliore utilizzazione del suolo e delle sue risorse attualmente potenziate, nelle aree rurali la formazione e le conoscenze dell'*homo rusticus* divennero un argomento centrale, per far crescere sul binario della modernità un'agricoltura che si presentava ancora misera e poco attrezzata, del tutto «bambina»⁶².

Contro l'arretratezza delle abituali pratiche legate alla coltura estensiva, mag-gese e pascolo, che garantiva una resa contenuta e irrilevanti picchi di crescita, bisognava lavorare sulle mentalità dei contadini e far progredire le coscienze, da un verso sgretolando inveterate usanze e convinzioni, dall'altro inculcando informazioni aggiornate sui benefici derivanti da un cambiamento di approccio, a partire dall'attrezzatura e dai metodi di coltivazione⁶³. Si trattava di forgiare quell'*homo oeconomicus* secondo i dettami della nuova religione civile, combattendo capillarmente la grettezza delle mentalità e delle vedute più radicate, promuovendo l'organizzazione razionale di un'arte antichissima. La «volgarizzazione» della tecnica agraria e delle relative applicazioni scientifiche, da tarare sulla statura intellettuale e sociale dei destinatari, insieme alla sperimentazione locale rientrarono tra i principali servizi espletati dalle Cattedre ambulanti di agricoltura fino a metà del 1935⁶⁴. Ad integrazione di tali compiti e in stretta

⁶¹ Così in Jandolo, *Bonifica*, cit., pp. 328-329. Sulla cifra degli esiti effettivamente prodotti cfr. Nello, *Storia*, cit., p. 173.

⁶² F. Samarani, *La bonifica dei cervelli. Dall'asilo alla scuola elementare*, in «Bonifica integrale», a. II, n. 3, marzo 1931, p. 12 e ss. Cfr., anche con riguardo alla tutela dell'infanzia, A. Marcucci, *La bonifica dell'Agro Romano. Le scuole dei contadini*, in «Bonifica integrale», a. I, n. 2, aprile 1930, p. 46 e ss.

⁶³ A. Fontana, *La razionalizzazione agricola*, in «Bonifica integrale», a. II, n. 6 giugno 1931, p. 3 e ss. A seguito di alcuni appunti critici formulati relativamente «al carro agricolo e al modo di aggaggiare i buoi, mi sentii rispondere da un agricoltore che si era sempre fatto così: che si poteva continuare a far così e che quella era l'ultima riforma a cui si potesse pensare». Ivi, p. 6.

⁶⁴ Cfr. specialmente l'art. 3 del r.d. del 6.12.1928, n. 3433, pubblicato in G.U. del 28.2.1929, a. 70, n. 50. La «maniera di insinuare utili ammaestramenti», con cui i professori ambulanti approcciavano i contadini, conoscendo le possibilità e le colture locali, riceve il positivo

collaborazione con l'Opera nazionale combattenti, l'istruzione professionale popolare si avvale pure del «materiale filmistico di dotazione dei cineambulantanti»⁶⁵. Con analoghe finalità istruttive e divulgative il supporto di disegni e riproduzioni illustrate accompagnò una messe di studi, allocata nelle tante riviste che videro la luce dalla fine degli anni '20.

Il ritorno alla campagna era parte della 'rivoluzione antropologica' intrapresa ed appariva una direzione perseguibile di controllo sociale e di sicura utilità collettiva, anche relativamente a quelle problematiche socio-sanitarie di non agevole gestione che la vita cittadina tendeva ad amplificare e ad appesantire mediante «contagi» fisici e morali, come nel caso di disadattati e malati mentali⁶⁶. La ruralizzazione figurava altresì nel novero delle forme di «assistenza-aperta» favorite dall'Opera nazionale per la maternità e l'infanzia nel trattamento di minorenni particolari. La scienza medica suggeriva che «l'ideale dell'educazione» e dell'inclusione da utilizzare per giovani individui «deficitari», qualificati come «inadatti sociali» recuperabili, dovesse essere assolutamente orientato verso «l'*homo faber*, non l'*homo sapiens*»⁶⁷, meglio ancora se dislocandoli lontano e al riparo dalle zone urbane.

apprezzamento di Luigi Einaudi, *Problemi della mezzadria*, in «Rivista di economia agraria», a. I, n. 1, marzo 1946, p. 23. Modificò la scena e la resa la l. 13 giu. 1935, n. 1220, che istituì gli Ispettorati provinciali dell'agricoltura quale articolazione periferica del Ministero dell'agricoltura e delle foreste. Einaudi aveva rilevato subito il difetto insito nella burocratizzazione dei relativi funzionari, meri passacarte, e nella loro lontananza culturale dai campi: stavano nei capoluoghi di provincia o di regione e «distribuivano grandi progetti, davano grandi consigli, inculcavano indirizzi, imponevano percentuali obbligatorie di coltura per ordine dei governanti residenti a Roma ed operanti per il conseguimento di piani autarchici o non» rendendosi «promovitori» di istituti che nell'«epoca fascista hanno oppresso l'agricoltura». Cfr. L. Einaudi, *Lo scrittoio del Presidente. 1948-1955*, Torino 1956, p. 466.

⁶⁵ G. Rossi, *La propaganda agraria cinematografica svolta dall'Opera nazionale combattenti*, in «La conquista della terra», a. VIII, n. 2, febbraio 1930, pp. 20-21. Per assicurarne il successo e la presa a livello locale, le attività si svolgevano in collaborazione con la M.V.S.N. che attribuiva un «milite» ad ogni cineambulante, con mansioni di conducente o di operatore cinematografico (p. 21).

⁶⁶ «Come per l'alcolismo e le altre forme tossiche, così per tutte le forme di malattie mentali (meno per alcune endemiche di alcune regioni), il maggior numero di malati si ha nelle regioni più ricche, più civilizzate e con maggiore affollamento urbano». V. Massarotti, *Contro l'urbanesimo*, in «Gerarchia», a. VIII, n. 12, dic. 1928, p. 975.

⁶⁷ S. De Sanctis, *I problemi di rieducazione*, in «Gerarchia», a. VIII, n. 12, dic. 1928, pp. 968-970 e *passim*.

3. *Riformismo fascista e rapporti agrari*

Nel dare corso al complesso programma di bonifica integrale, considerato un «grandissimo esperimento di Governo»⁶⁸, giocavano un ruolo di cerniera tutt'altro che secondario il testo unico delle leggi sul nuovo catasto⁶⁹ e soprattutto la 'Carta della mezzadria'⁷⁰. Le rilevazioni attinenti alle unità territoriali e

⁶⁸ In tali termini si espresse il giornale «A. B. C.» di Varsavia nell'ottobre 1928. Ristabilendo il «regno dell'aratro [...], tutta la popolazione sarà adesso costretta a lavorare» sotto il controllo dei prefetti. Tale rilievo emergeva dal «Milliyet» di Costantinopoli. Cfr. *Rassegna settimanale della stampa estera*, a. 3^o, v. IV, fasc. 45, 30 ott. 1928, p. 2688.

⁶⁹ Il r.d. 8.10.1931, n. 1572 regolava la formazione nel regno d'Italia di un «nuovo catasto geometrico particellare uniforme delle proprietà immobiliari» fondato sulla misura e sulla stima, stabilendo «i modi ed i termini, gli organi, le garanzie e le procedure [...] le formalità di volturazione», nonché l'obbligo a carico dei cittadini di indicare i dati catastali acquisiti «nei trasferimenti per atti pubblici o giudiziali o scritture private autenticate». Senato del Regno-Camera dei deputati (curr.), *La legislazione fascista, 1929-1934 (VII-XII)*, II, Roma s.d., parte X, pp. 964-965. Mentre riferiva delle contraddizioni, anche in termini fiscali, derivate dal censimento della proprietà fondiaria e da quello della popolazione, De' Stefani enunciava i vantaggi del «ruolino dei proprietari, e dei comprensori delle relative proprietà», in quanto avrebbe agevolato l'opera di coloro che erano chiamati ad occuparsi della trasformazione e del miglioramento agrario del Regno. *L'oro*, cit., pp. 267-268.

⁷⁰ In proposito è opportuno distinguere la legge del 3 aprile 1933 n. 437, pubblicata su G.U. del 19.12.1933, n. 117, dalla 'Carta' vera e propria edita nella G.U. del successivo 6 dicembre. La prima, dopo un lungo dibattito sul progetto iniziale, vertente sulla natura e sui contenuti lavorativi peculiari del contratto di mezzadria, con le modifiche apportate dal Senato ritornò alla Camera «che lo approvava in data 17 marzo 1933». Conclusi da questo passaggio i lavori parlamentari, il 13 maggio seguente la Sezione Agricoltura del Consiglio Nazionale delle Corporazioni, a firma del suo presidente Arrigo Serpieri, approvava le norme generali sulla disciplina del contratto di mezzadria, che vennero «comunicate all'Assemblea generale nella seduta del 14 novembre con l'assenso del Capo di Governo» e quindi pubblicate sulla G.U. del 6.12.1933, n. 282. Il testo della Carta è nella sezione *Disposizione e comunicati*, che raccoglie decreti e provvedimenti dei diversi Ministeri, alle pp. 5549-5554. Detto complesso *iter* è descritto in *La legislazione fascista, 1929-1934*, cit., v. II, parte XIII, pp. 1668-1669. Che la Carta avesse il valore e i caratteri dei «regolamenti delegati» per autorizzazione di legge ed in particolare della n. 206 del 20 marzo 1930, art. 12, e del decreto attuativo del seguente 12 maggio, art. 32, fu la tesi condivisa da una serie di giuristi tra cui B. Rossi, *Mezzadria*, in *Nuovo Digesto Italiano*, VIII, Torino 1939, pp. 457-458. In ordine ai regolamenti, con riguardo alla questione della delega e alle distinzioni funzionali, M.S. Giannini individuava tre categorie ed, in particolare, poneva attenzione a quegli atti che «regolano rapporti nei quali le leggi attribuiscono all'Amministrazione poteri d'impero molto ampi e penetranti, il cui esercizio comprime e riduce la sfera delle autonomie private» e delle libertà; proprio in ragione del fatto che «incidono larghissimamente in materia di rapporti intersubiettivi» necessitavano di essere pubblicati, oltre che nei Bollettini ufficiali ministeriali, anche sulla Gazzetta

alle strutture proprietarie, compiute mediante l'utilizzo periodico del censimento generale della popolazione, oltre a determinare una sovrapposizione non sempre veritiera tra il numero dei contribuenti e quello dei proprietari, peccavano di inaffidabilità pure su altri fronti: le dichiarazioni pervenute risultavano spesso inadeguate e consentivano di esprimere non poche riserve sull'attendibilità e completezza dei singoli dati raccolti. Fu quel che accadde nel pubblicare gli esiti ufficiali relativi alle operazioni svolte nella VI edizione del 1921, quando il presidente dell'Istituto Centrale di Statistica, Corrado Gini, consegnando al capo di Governo la relazione riassuntiva dei lavori nel maggio 1928, dové denunciare, sia pur garbatamente, le lacune e una serie di incertezze e criticità che scaturivano dall'insieme di fattori diversi. Se c'era da annoverare tra le novità di un certo significato il raggruppamento dei Comuni anche «per zone agrarie» con incidenza sulla distribuzione degli abitanti, non si poteva sottacere che ai difetti della modulistica adoperata, la cui formulazione si esplicava nell'indicazione di voci ampie e non sempre chiare, si doveva aggiungere l'approssimazione o imprecisione delle risposte e delle informazioni prodotte. Diffusissimo il timore che i quesiti posti sottendessero un'inchiesta di tipo fiscale, o i suoi presupposti. Il tutto era aggravato dall'operato irregolare di «metà circa dei Comuni» italiani che aveva redatto i piani topografici senza attenersi strettamente alle raccomandazioni ricevute⁷¹.

Insomma, per quanto i quadri emersi dalle indagini svolte riuscissero a fornire un contributo di valore «agli studi biosociologici e antropologici»⁷², occorre certamente ammodernare e raffinare razionalmente gli strumenti dell'accertamento immobiliare con una revisione generale del «catasto terreni» e tramite l'«istituzione del catasto edilizio». Come indicato dal ministro delle Finanze, Paolo Thaon di Revel, la «perequazione fondiaria» iniziata nel 1886 aveva incontrato un campionario di ventidue catasti distinti. Si trattava di una frammentazione ostinata che a cinquantatré anni di distanza si presentava solo

Ufficiale, al fine del raggiungimento del «massimo della certezza». Così era accaduto per la Carta della mezzadria. Cfr. *Nota a sentenza*, Corte di Cassazione, S.U. civili, 27.04.1950, n. 1126, in «Il Foro Italiano», v. 73, parte I. *Giurisprudenza civile*, 1950, cc. 669 e 671. In tema di regolamenti delegati riflette sul pensiero di Cammeo e Zanobini C. Latini, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano 2005, p. 250 e ss.

⁷¹ Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, Istituto Centrale di Statistica, *Censimento della popolazione del regno d'Italia al 1° dicembre 1921. Relazione generale*, Roma 1928, p. 15 e ss. ove si indicavano anche le miglione da apportare in una successiva rilevazione. Di altri limiti e delle «irregolarità sospettate presso alcuni comuni» faceva menzione anche il presidente Gini, nelle brevi pagine di presentazione dei *reports* dedicate a Mussolini e datate 22 maggio 1928. Ivi, p. XII.

⁷² Ivi, p. XII.

affievolita, visto che rimanevano «ancora in vita ben 11 resti di antichi catasti». Fornendo un'accelerazione ad un lungo e intricato processo di unificazione, il pregio dell'iniziativa avviata nel '31 si fondava sulla decisione di assumere criteri uniformi e rigorosi di taglio tecnico, idonei a concatenarsi saldamente alla riforma degli ordinamenti tributari. I risultati tratti da una mappatura «sicura e integrale» della ricchezza imponibile avrebbe permesso una migliore conoscenza della capacità contributiva dei singoli individui e posto le corrette premesse per fissare una generale «perequata imposizione». La possibilità di effettuare un duplice controllo reale e personale, relativo al momento statico e a quello dinamico del reddito, consentiva agli uffici dell'«anagrafe fiscale», concepita nell'agosto del 1936 e da attuare entro la fine del 1940, di evitare le evasioni. La prospettiva ultima era di «segu[ire] passo passo il cittadino sia dalla sua nascita»⁷³ e di non lasciarlo più.

Rispetto al metodo della denuncia verificata, quello catastale, «basato com'è su precise operazioni di misura o su analitiche operazioni di stima, è in grado di definire con la massima possibile *esattezza* ed *obiettività* il reddito di ogni terreno»⁷⁴. Riguardo ai fondi agricoli, il vantaggio generale derivava dal fatto che «l'imposta veniva così trasformata da personale in reale»⁷⁵.

La legge n. 437 dell'aprile 1933, emanata dopo oltre quattro anni dalla presentazione iniziale del disegno di legge⁷⁶, e la Carta del dicembre seguente

⁷³ P. Thaon di Revel, *Il catasto nella legislazione fascista*, in «Rivista del catasto e dei servizi tecnici erariali», 1939, pp. 151 e 156. Ivi, p. 152, per altre indicazioni sugli stadi normativi della riforma. Che l'anagrafe tributaria non riuscisse ad essere realizzata risulta da R. De Felice, *Mussolini il duce*, II, *Lo Stato totalitario (1936-1940)*, Torino 1981, nt. 55, p. 185.

⁷⁴ J. Tivaroni, *La recente riforma dell'imposta sui redditi agrari*, in «Giornale degli Economisti e Annali di Economia», nuova serie, a. 4, n. 9/10 (set.-ott. 1942), p. 444, con corsivo nel testo. In realtà con la revisione generale degli estimi dei terreni disposta con il decreto-legge del 4 aprile 1939, n. 589, a proposito dei fondi agrari, si interveniva sul «reddito netto dei fondi in uno stato di *ordinaria e duratura* coltivazione», ossia di un valore medio con il limite di prescindere da quello effettivo e reale legato all'incremento o decremento della produzione. Tale assunto si ricavava in specie dall'art. 2. Il corsivo è dell'A.

⁷⁵ Cfr. ivi, p. 441, ove si effettuava anche la comparazione con il precedente decreto-legge del gennaio 1923. Il ministro Thaon di Revel, nel 1939, curava di sottolineare che dopo oltre tre lustri «con la battaglia del grano, la bonifica, i miglioramenti fondiari, la politica di stabilizzazione nei prezzi dei prodotti agricoli, e, in epoca recente, la battaglia per l'autarchia, hanno fatto assumere alla nostra economia, particolarmente quella agraria, un orientamento finora sconosciuto» e comunque diverso da quello servito di base alla revisione del 1923. Cfr. *Il catasto*, cit., p. 158.

⁷⁶ Il disegno di legge consistente in un unico articolo, era datato 29 aprile 1929. Lo riporta insieme ai dibattiti successivi A. Fontana, *Il contratto di mezzadria dinanzi al Parlamento*, in «Rivista di Politica Economica», a. XXIII, fasc. XI, nov. 1933, p. 1101 e ss.

potavano iscriversi nella rete di quelle direttive e regolamenti, mediante cui il regime intendeva irradiare di luce nuova la «terra», elevandola a polo di stabilità nazionale, sul fronte produttivo, etico e demografico. Erano comprese nello stesso novero non meno le agevolazioni riconosciute al credito agrario⁷⁷, all'istruzione teorico-pratica dei contadini, ad alcune conquiste sindacali in tema di assicurazioni e assegni familiari⁷⁸. Mentre l'ideologia ruralista traeva linfa dalla propaganda sui traguardi della «battaglia del grano»⁷⁹, che dal 1932 fecero registrare «la più importante voce attiva»⁸⁰ nella bilancia commerciale italiana,

⁷⁷ Cfr. in tema Delli Santi, *Essenza*, cit., pp. 44-46. Anche Masci, *La politica agraria*, cit., p. 173 e ss. La Corte di Cassazione del Regno, III Sezione civile, interpretando le norme del regio decreto del 29.07.1927, n. 1509, specificò che l'affittuario del fondo agricolo, anche se avesse concesso il fondo a mezzadria, era ammesso «a stipulare operazioni di credito agrario di esercizio», quindi poteva beneficiare di un prestito per sopperire alle spese di conduzione di sua spettanza, di cui faceva espressa menzione. La sentenza fu pronunciata nell'udienza del 24.04.1933 e si legge in «Il Foro Italiano», v. 58, parte I. *Giurisprudenza civile e commerciale*, 1933, cc. 1420-1421. Una messa a fuoco sui limiti operativi delle Casse di Risparmio presenti nelle zone periferiche e sugli inconvenienti prodotti dalla cambiale agraria, a causa del «privilegio dei frutti pendenti», si rinviene in A. Messina, in «Il diritto del lavoro», a. VIII, v. I, p. 354, nella recensione a P. Folicaldi, *Il credito agrario e la mezzadria*, in «Giurisprudenza e dottrina bancaria», 1934, I, p. 371.

⁷⁸ Cfr. F. Angelini, *Agricoltura. D) L'organizzazione sindacale. I lavoratori agricoli*, in *Dizionario di Politica*, cit., I, p. 81.

⁷⁹ A dire di Masci, *La politica agraria*, cit., p. 155, quella agraria, parte integrante della politica economica e generale fascista, consisteva nel «mantenere fra le varie produzioni la più economica distribuzione così delle aree come delle masse di capitale e di lavoro, curando di ottenere, in ciascun settore di coltura, il massimo rendimento unitario», con tutele e incoraggiamenti. Pertanto la «battaglia del grano» era rappresentata come trionfo della tecnica quale scienza applicata, ossia il frutto di armonia, coordinamento, sistema senza deviazione o sacrificio di qualche ramo agrario. Enfaticamente per la capacità di garantire la «completa autonomia alimentare» e quale premessa della «politica intesa a potenziare al massimo la produzione del suolo, per assorbire la mano d'opera esuberante e per rendersi il più largamente indipendenti dall'estero» da G. Tassinari, *Corporativismo*, III. *La politica economica del regime*, in *Dizionario di Politica*, cit., I, p. 637. La *Rassegna settimanale della stampa estera* del 30 ottobre 1928 riferiva di un articolo edito il giorno 18 sulla «Presse» di Parigi, nel quale a commento del risultato raggiunto si scriveva: «quest'anno l'Italia ha raccolto 62.000.000 quintali di grano, cioè soltanto un quarto in meno della Francia, mentre il territorio italiano non rappresenta che tre quarti del nostro». Lo «Jugoslovenski Lloyd» di Zagabria, oltre a parole di lodi per il grandioso progetto relativo alla bonifica ed irrigazione di vasti terreni, segnalava preoccupazione in previsione di una sensibile riduzione delle esportazioni verso l'Italia ed anche per lo sviluppo agricolo della Jugoslavia, ove «non si fa nulla in tal senso; i progetti esistono, ma i lavori non si vedono». Ivi, a. 3°, v. IV, fasc. 45, p. 2687. Cfr. diffusamente anche R. De Felice, *Mussolini il fascista*, I, *La conquista del potere. 1921-1925*, Torino 1966, cap. I.

⁸⁰ A. Nützenadel, *Battaglia del grano*, in *Dizionario del fascismo*, cit., v. I, p. 152.

l'auspicata modernizzazione del settore proponeva di gestire gli edificandi rapporti agrari con il rilancio di formule classiche, inserendoli su un binario unificante, nella ricerca di una giuridicità dalle forme semplificate, monitorabili e tutt'altro che audaci. Lo statuto, predisposto dopo un lungo *iter* legislativo, stava fissando caratteri e lineamenti di base della rigenerata mezzadria e, nello stesso tempo, stabilendo una graduazione gerarchica di principi a cui senz'altro le organizzazioni sindacali di settore dovevano attenersi nella stipulazione di nuovi patti generali. Il che, con un buon equilibrio tra rivoluzione e conservazione⁸¹, intendeva condurre «a soluzione i problemi agricoli con visione realistica, tempestività di provvedimenti, organicità di vedute e generosità di mezzi riuscendo ad alleviare ai nostri rurali le sofferenze che la crisi agricola arreca da vari anni in tutto il mondo»⁸². Nella sostanza, al di là degli argomenti circolanti nelle comunicazioni ufficiali e delle incertezze interpretative⁸³, le prescrizioni elaborate

⁸¹ La Carta rappresentava bene quell'idea di rivoluzione, quale mutamento ed in pari tempo conservazione, ma non nel senso di una mera conservazione, piuttosto come «formazione del presente dal patrimonio della tradizione». Così si esprimeva il dott. Werner A. Riche sul *Westdeutscher Beobachter* del 14 luglio 1939 commentando il libro di G. Volpe, *Storia del movimento fascista* (Milano 1939), in *Rassegna settimanale della stampa estera*, a. 14°, vol. III, fasc. 30, 1939, pp. 1103-1104. In effetti «non diversamente dai liberali toscani dell'Ottocento» il fascismo puntò sulla mezzadria, per una tranquilla gestione fondiaria, sotto il controllo paternalistico del proprietario. Cfr. P. Bevilacqua, *Ruralismo*, in *Dizionario del fascismo*, II, p. 560. Sui dibattiti che animarono l'ambiente dei Georgofili durante la Restaurazione rinvio a F. Colao, *Un diritto per l'agricoltura. Itinerari giuridico-economici nella Toscana dell'Ottocento*, Milano 2021.

⁸² Cfr. *La legislazione fascista. 1929-1934*, cit., v. II, parte XIII, p. 1648. Sulle pesanti ripercussioni della grande crisi avvertite anche nel settore agricolo, con riguardo alle riduzioni salariali e alla disoccupazione, cfr. le note di Bottai pubblicate da De Felice, *Mussolini il fascista*, cit., p. 70; anche i riferimenti in Nello, *Storia*, cit., p. 162 e ss.

⁸³ Aveva complicato la vicenda la legge del 3 aprile 1933 n. 437 che, accogliendo le mozioni del Senato, estendeva la disciplina giuridica che regolava i «rapporti collettivi di lavoro» (a norma dei provvedimenti legislativi del 1926 e 1928) a tutti le pattuizioni sindacali relative a compartecipazioni nel ramo della produzione agricola. La questione sulla natura interpretativa o più precisamente innovativa del testo, da cui dipendevano l'eventuale retroattività delle prescrizioni e la competenza del giudice del lavoro, fu posta in alcuni giudizi conclusi tra l'ottobre del '33 e il luglio del '34. In tema, si rinvia a Fontana, *Il contratto*, cit., p. 1112 e ss. Gli stralci di sentenze che, dopo qualche oscillazione, si attestarono sulla tesi 'interpretativa' sono riportati in «Il diritto del lavoro», a. VIII, 1934, v. II, pp. 582-585. Quel che rileva in questa sede è che l'art. 1, co. 2, della indicata legge della primavera del 1933 negava del tutto a tali compartecipazioni «la natura di rapporti di lavoro». Cfr. V. Carullo, *La natura giuridica della "Carta della mezzadria"*, Catania 1939, p. 16 e *passim*. Un'altra questione significativa atteneva, in tema di efficacia giuridica, all'eventuale equiparazione della Carta al contratto collettivo ai fini di attribuire la competenza al giudice del lavoro. Cfr. i brani di una

mostravano di surclassare e svilire i pregressi accordi collettivi e patti regionali definiti nei primi anni '20, tra cui specialmente il toscano⁸⁴ e il bolognese⁸⁵, che avevano significativamente ridimensionato gli obblighi colonici ed accresciuto quelli proprietari.

Nella riproposizione 'fortificata' dell'istituto della mezzadria, la carica riformatrice impressa alle tematiche in discussione passava attraverso un peculiare spostamento di baricentro. Le difficoltà occupazionali e salariali, che affliggevano specialmente il bracciantato⁸⁶, ossia gli operai avventizi e stagionali della campagna, rappresentavano una rilevante problematica, che si prestava ad essere disciplinata non più da meri accordi privati come locazione d'opera, ma assorbita e compressa nelle maglie di una fattispecie giuridica tradizionale che prospettava risposte feconde e rassicuranti. Instaurando duraturi rapporti di comunione e compartecipazione, delineava una figura intermedia contrassegnata da una gestione condivisa, svolta sotto la «direzione» del concedente-amministratore⁸⁷ e di fatto affidata al contadino, suo *alter ego* esecutore, ma sempre escludendo la fungibilità dei ruoli. Aveva il chiaro pregio di abbattere ogni pretesa riconducibile ad un mero scambio delle prestazioni e di tenersi ben lontana dai pericoli dell'affrancazione annessi all'enfiteusi⁸⁸, come dalla tipologia e dalle

sentenza del Tribunale di Pesaro del novembre 1934, con relativa nota, riportata in «Il diritto del lavoro», a. X, 1936, v. I, pp. 303-305.

⁸⁴ P. Passaniti, *Mezzadria. Persistenza e tramonto di un archetipo contrattuale*, Torino 2017, p. 103 e ss.

⁸⁵ Il capitolato provinciale stipulato a Bologna nel dicembre 1922 prevedeva molti conferimenti a carico del proprietario concedente: per intero i macchinari, per 2/3 le spese per acquisto antiparassitari e letame, per metà le scorte vive. A totale carico del concessionario mezzadro rimanevano i piccoli attrezzi. A questi spettava una quota di conguaglio che poteva variare dal 2,5% al 7,50% della totalità dei prodotti. Cfr. *Mezzadria*, in *Enciclopedia agraria italiana*, Roma 1972, v. IX, p. 556.

⁸⁶ Cfr. le critiche di G. Di Vittorio, *La politica fascista della «sbracciantizzazione»*, in «Lo Stato operaio. Rassegna di politica proletaria», a. VIII, n. 8, ago. 1934, p. 589 e ss.

⁸⁷ Uniformandosi alle norme della buona tecnica agraria «competete pertanto al concedente di stabilire le coltivazioni da effettuarsi nel podere e la loro distribuzione su di esso (rotazioni), nonché di indicare le pratiche colturali che il mezzadro dovrà eseguire e le norme per l'allevamento del bestiame» o per altra attività produttiva che si attui nel podere». Art. 7 della 'Carta' del 1933.

⁸⁸ Si sottolinea l'evidente *favor*, espresso dal c.c. dal 1865, per l'affrancazione quale «traguado della riunione del dominio diretto e del dominio utile» in capo all'enfiteuta, in G. Pace Gravina, *La terra e il codice. L'enfiteusi*, Milano 2023, p. 66 e ss. Che, invece, si auspicasse la diffusione di tale figura in territorio africano emerge ivi, p. 85 e ss. Un confronto tra l'istituto della enfiteusi e quello della mezzadria si legge in Einaudi, *Lo scrittoio*, cit., p. 481 e ss.

tutele di un «contratto di puro lavoro»⁸⁹. Piuttosto contribuiva a fornire solidità all'unità aziendale rurale, mostrando la sua singolare vicinanza ad un «contratto di società»⁹⁰ fondato «sulla reciproca fiducia, atto a garantire la solidarietà e la collaborazione tra i contraenti» con ripartizione delle competenze, degli utili e dei rischi⁹¹.

Intercettando scopi e interessi delle parti, tale figura giuridica, proprio perché intermedia, appariva in astratto la più idonea a scongiurare il contagio del 'pericolo rosso', sfibrando la lotta di classe alle radici in un ritrovato solidarismo civile. Senza turbare la separazione di categorie sociali e funzioni economiche, le accostava nello svolgimento aziendale secondo forme molteplici di cooperazione, strutturando relazioni continuative di stringente coesione⁹² e interdipendenza. Nell'illusione corporativa della bonifica quale «processo integrale»⁹³,

⁸⁹ Fontana, *Il contratto*, cit., p. 1101. Carullo, *La natura giuridica*, cit., p. 11, in aggiunta specificava che il mezzadro era titolare non di un diritto di credito verso il concedente, ma di «un diritto di condominio sulla metà dei frutti». La direzione dell'azienda da parte del concedente «da un punto di vista morale e politico è da considerarsi come un dovere ed uno di quegli obblighi, che nella odierna concezione della proprietà privata, sono imposti al proprietario in considerazione della funzione sociale, che egli è chiamato a compiere». Così Rossi, *Mezzadria*, cit., p. 461.

⁹⁰ Fontana, *Il contratto*, cit., p. 1111. Una sintesi delle problematiche emerse durante l'iter legislativo si riscontra in *La legislazione fascista*, cit., v. II, parte XIII, p. 1668.

⁹¹ G. Medici, *Mezzadria*, in *Dizionario di Politica*, cit., III, p. 163. La politica seguita dal fascismo nell'ambito dei contratti agrari aveva puntato su un'estensione territoriale dei rapporti di mezzadria, intravedendone ed esaltandone la funzione più profonda, quella considerata in grado di «risolve[re] in maniera felice i contrasti tra capitale e lavoro», mediante una loro produttiva e solidale collaborazione, e di creare stabilità sociale cementando solidi legami interpersonali e con la terra. Ivi, p. 164.

⁹² Cfr. alcuni spunti di sintesi che risaltano da A. Brucculeri S.I., *Amici e nemici dell'istituto mezzadrile*, in «La Civiltà Cattolica», a. 106, v. III, 2 lug. 1955, quad. 2521. Con riferimento al rapporto presentato all'Assemblea Costituente dalla Commissione economica e con uno sguardo retrospettivo, si poteva affermare che la crisi dell'istituto aveva incontrato nei «comunisti e quanti consentono ai dommi del marxismo» i più risoluti ad «affrettarne il tramonto» in nome della lotta di classe (p. 25). I cattolici, in genere, si erano manifestati «fautori dell'impresa agricola a carattere mezzadrile», perché essa s'inquadrava «negli insegnamenti sociali della Chiesa. È principio della sociologia cristiana il collaborazionismo e la concordia di classe» (p. 30). Giuseppe Toniolo era stato tra i sostenitori dei «contratti di cointeressenza» anche nelle fabbriche, nella convinzione che il sistema del salariato non fosse «un regime universale e definitivo». Cfr. le riflessioni in tema di «Compartecipazione industriale», in «La Civiltà Cattolica», a. 71, v. II, 6 mag. 1920, quad. 1678, p. 314.

⁹³ Si intendeva comprensiva di «dosatura di acqua, movimento di terra, costruzioni rurali, piantagioni [...]. O la si vuole tutta o è come una casa lasciata a metà». Così De' Stefani, *L'oro*, cit., p. 144. Le relative concessioni emersero esplicitamente in Senato. Fontana, *Il contratto*, cit., p. 1113.

detta tipologia contrattuale poteva generare saldature affatto performanti: da un lato invogliava il titolare del fondo ad una gestione più seguita e proficua, dall'altro conferiva nuova dignità al precario e mal pagato bracciante che, cooptato all'interno di quella, finalmente cominciava «a vivere in un gradino più alto»⁹⁴ e, mediante il «godimento di un potere» da coltivare⁹⁵, a beneficiare dell'asestamento agognato. Avversando la «forza di dissoluzione del socialismo contemporaneo» e della statizzazione della terra, ma non meno la mera conservazione dell'economia liberal-capitalistica, da tempo i cattolici «più illuminati» e avvertiti caldeggiavano la svolta di «abolire i salariati, elevandoli a piccoli proprietari, mediante le azioni modeste del lavoro»⁹⁶. La condizione tristissima del semplice operaio rurale poteva evolvere con nuova dignità in una partecipazione diretta alle sorti dell'impresa rurale e al «maggiore razionale sviluppo dell'agricoltura»⁹⁷. A dire di Giuseppe Bottai l'obiettivo da raggiungere consisteva nel «fare del contratto di mezzadria, in ogni sua forma, uno strumento vivo e dinamico, che, al disopra di ogni antagonismo, superando le ingiuste sperequazioni nei compensi, le incertezze tecniche, le manchevolezze in ordine ai criteri della massima produttività, risponda ai principi fondamentali della politica agraria del regime»⁹⁸.

Su tale delicato punto di diritto era sorta un'accesa dialettica tra l'impostazione societaria e quella salariale a struttura commutativa, per cui la Carta trovò il suo assetto definitivo solo dopo «lunghe vivacissime discussioni nella stampa politica, negli ambienti sindacali e nei due rami del Parlamento»⁹⁹. Nella

⁹⁴ Fontana, *Il contratto*, cit., p. 1108, nt. 6. Configurandosi un contratto di società, «si vuole che il mezzadro resti mezzadro, e ascenda per quanto possibile al rango dei produttori, non discenda, come i socialisti volevano, a quello di semplice lavoratore». In tal senso Arcangeli, *Natura giuridica*, cit., p. 149.

⁹⁵ Cfr. art. 8 della Carta della mezzadria.

⁹⁶ F. Olgiati, *L'evoluzione economica della società e il Cristianesimo*, in «Rivista di Filosofia Neo-Scolastica», v. 12, n. 2, 1920, p. 134. La collaborazione diventava necessaria per conservare e per sviluppare «l'organismo sociale» verso un maggior benessere diffuso (p. 135).

⁹⁷ *La legislazione fascista. 1929-1934*, cit., v. II, parte XIII, p. 1668. La mezzadria si adattava alla «deproletarizzazione («sbracciantizzazione») dell'agricoltura promuovendo il passaggio dei lavoratori della terra a coltivatori diretti». Una trasformazione che lasciava immaginare organizzazione del lavoro e stabilità. Così A. Nützenadel, *Carta della mezzadria*, in *Dizionario del fascismo*, cit., I, p. 244.

⁹⁸ Fontana, *Il contratto*, cit., p. 1109. La tesi salariale dei «socialisti di un tempo» tendeva a fare del mezzadro «un proletario da servire a scopi politici, mezzo di lotta di classe, fine la spoliazione della proprietà privata». Così si esprimeva la relazione prodotta dall'Ufficio centrale del Senato (ivi, p. 1111).

⁹⁹ Arcangeli, *Natura giuridica*, cit., pp. 132-134. Le sue posizioni sono riportate da Fontana, *Il contratto*, cit., p. 1108.

complessità della contrapposizione di vedute riguardo alla vera natura del contratto agrario in esame, ai ruoli e alle annesse tutele, le nette ed esplicite dichiarazioni rese dal Ministero delle Corporazioni, nelle persone di Bottai e di Biagi, «chiarivano l'opinione del Governo al riguardo», fornendo la direzione e l'orientamento risolutivo. Il loro sentire era assolutamente coerente con l'idea che «l'estensione del sistema sindacale corporativo ai rapporti di mezzadria non dovrà che rafforzare l'Istituto di mezzadria conservandone l'essenza di speciale contratto di società»¹⁰⁰, in grado di rispondere alle particolari esigenze territoriali. Tale mirata convergenza imponeva che tutte le garanzie giuridiche ed economiche di recente conquista assumessero un ruolo strumentale e che quindi non potessero fungere minimamente da argine o da ostacolo al roseo affermarsi degli indicati scenari. D'altro canto anche la Corporazione dell'Agricoltura, entrando nel merito della questione, ne aveva svelato il nucleo profondo specificando che «la tutela del mezzadro non può significare l'allargamento a questo delle norme relative all'orario di lavoro, alle ferie, al salario minimo ecc. ecc., tipiche e necessarie invece, secondo quanto discende dalle dichiarazioni della Carta del lavoro, per contratti di lavoro veri e propri»¹⁰¹. Non era in programma di «favorire la mutazione di costumi» di sempre¹⁰².

Le sopraggiunte autorevoli interferenze politiche, valicando le spaccature teorico-dottrinali e le problematiche divisive, avevano fatto strada ad un quadro argomentativo di salvifica caratura, che segnalava l'urgenza di scavalcare recisamente i limiti dello schema locativo adottato dal codice civile patrio¹⁰³ e allo

¹⁰⁰ Come aveva indicato il sottosegretario Bruno Biagi nell'estate del 1932 partecipando al dibattito in corso, il documento finale da redigere «non potrà contenere nessuna disposizione contraria alla natura di un Istituto le cui singole parti sono organicamente connesse tra loro e con l'ambiente in cui esercita la corrispondente attività produttiva». Inoltre la mezzadria «ha un contenuto non soltanto economico, ma anche morale e sociale; [...] con l'elasticità della sue forme molteplici si è venuto localmente adattando alle condizioni ambientali e alle esigenze delle varie colture». Fontana, *Il contratto*, cit., pp. 1107-1108. Anche il ministro dell'Agricoltura Acerbo, alla fine di marzo del 1931, aveva esaltato i pregi della mezzadria. Cfr. *La legislazione fascista. 1929-1934*, cit., v. II, parte X, p. 1172.

¹⁰¹ Cfr. Fontana, *Il contratto*, cit., p. 1111. Le esternazioni formulate in tale sede nel marzo 1931 risolutivamente avevano tagliato «la testa al toro». In definitiva si stava evidenziando come nel «fatto» del compenso corrispondente al lavoro svolto dal mezzadro mancasse completamente «quella determinazione scevra di alee» propria del salario. *Ibid.*

¹⁰² Einaudi, *Lo scrittoio*, cit., p. 573.

¹⁰³ Tale sistema aveva dimostrato che il conduttore, dovendo a fine anno pagare il fitto, cercava solo di sfruttare il fondo per ricavarne il maggior utile possibile. Sul crinale opposto «il proprietario, per lo più assente, non ha convenienza di investire capitali nella costruzione di case coloniche e di piantagioni e tira avanti così come ha fatto il Padre riscotendo l'affitto e non curandosi della terra lontana». Distinguendo tra vecchi e nuovi modelli gestionali in

stesso tempo di conferire massimo risalto alla costruzione di una conciliante dimensione associativo-familiare¹⁰⁴. La marcata venatura ideologica riluceva chiaramente e in Senato recuperò largo consenso: la mezzadria si presentava come un'essenziale piattaforma giuridica, superiore agli accordi sindacali progressi e quindi svincolabile dagli stessi, altresì liberata dalle asfittiche strettoie di ascendenza patrimoniale imposte dal 1865¹⁰⁵. In ragione della duplice discontinuità prospettata¹⁰⁶, con un'ampia autonomia dalla normativa vigente pur di diversificata provenienza, si configurava un modello di conduzione dei fondi rustici¹⁰⁷ congruente con il disegno politico corporativo e ruralizzante, soprattutto

uso in Veneto, così si espresse C. Bartolotto, *Le forme di amministrazione nelle zone modificate*, in «Bonifica integrale», a. I, n. 1, marzo 1930, p. 67.

¹⁰⁴ Le difficoltà di definire la natura giuridica del contratto di mezzadria configurandolo nella locazione di fondi rustici ex art. 1647 c.c. italiano del 1865 furono espresse limpidamente da L. Barassi, *Mezzadria*, in *Enciclopedia Giuridica Italiana*, v. X, parti I e II, s.d. p. 498 e ss. Sul relativo dibattito, non ancora concluso nel 1939, riferiva Carullo, *La natura giuridica*, cit., nt. 6, pp. 9-10. Alla tipologia del negozio giuridico parziario faceva riferimento anche P. Conso, *La mezzadria nella disciplina delle norme corporative*, Roma 1935. Nel 1940 l'agronomo ed economista, Giuseppe Medici, curandone la voce, scrisse che la mezzadria «ha insieme elementi di locazione di cose, elementi di locazione di opere e anche carattere di società. Ciò spiega perché le dottrine sulla natura giuridica di questo speciale contratto agrario siano così numerose e varie. Alcuni vogliono in essa riconoscere una locazione di cose, altri una locazione di opere, altri una società, altri ancora un contratto misto o un negozio giuridico parziario ed altri, infine, un contratto speciale». Ma non mancava di aggiungere che «a parte le discussioni meramente giuridiche, che non hanno ancora concluso sull'argomento», il dato di fatto era che nella pratica tale contratto, una volta concluso, a seconda delle specificità locali conferiva maggiore o minore risalto all'uno o all'altro elemento. Cfr. Medici, *Mezzadria*, cit., p. 163 e ss. Che a proposito dei rapporti mezzadrili «la crisi dello schema della locazione» si svolse al di fuori del codice civile, nelle consuetudini, negli accordi privati e collettivi, del dibattito dottrinale e giurisprudenziale, è stato segnalato da N. Irti, *Vicenda storica ed autonomia giuridica del contratto di mezzadria*, in «Rivista di diritto agrario», 1976, p. 145 e *passim*.

¹⁰⁵ Conformemente l'art. 1 della Carta prevedeva espressamente che i patti generali di mezzadria concordati a livello locale (regionale, provinciale o di zona) dalle associazioni sindacali, «con riferimento alle consuetudini ed a completamento o parziale deroga delle disposizioni del Codice civile», la integravano al fine di adattare alle particolari «condizioni economiche e tecniche delle circoscrizioni» territoriali.

¹⁰⁶ L'ampio riconoscimento fatto alla consuetudine nell'art. 1654 c.c. consentiva alla mezzadria di «trovare una sua disciplina al di fuori di quella prevista dal Codice» e soprattutto alla dottrina di operare il «distacco dal sistema» codificato e l'accoglimento di una tesi che non fosse quella della locazione. Cfr. Rossi, *Mezzadria*, cit., p. 453.

¹⁰⁷ Carullo, *La natura giuridica*, cit., p. 19, riferiva che nel Congresso nazionale dei mezzadri tenutosi a Bologna nel gennaio 1931 si era dichiarata «la opportunità di estendere ed attuare la forma della conduzione agraria a mezzadria per tutta l'agricoltura italiana là dove questa istituzione trova l'ambiente favorevole al suo inizio e al suo sviluppo». Quindi si era

all'altezza di santificare le potenzialità insite nelle dinamiche della collaborazione plurisoggettiva e multilivello, come di erodere l'atomismo sociale e lo spessore individuale della componente lavorativa con annesse garanzie giuridiche¹⁰⁸.

4. *Un laboratorio giuridico molto attivo: tra dottrina e giurisprudenza*

L'avvento della «modernità post-borghese», segnata dal «nucleo pluralista» insito non senza ambiguità nell'assetto corporativo, fu l'occasione propizia per sottoporre alla riflessione giuridica tematiche incipienti, rivelatesi interagenti e

demandata alla Presidenza della Confederazione ed al Direttorio della Federazione il compito di approntare una «Carta della Mezzadria Italiana». *Ibid.* La relazione con cui il ministro delle Corporazioni, Giuseppe Bottai, nell'aprile del 1929, presentava il disegno di legge alla Camera dei deputati, era un testo che «dal piano dei rapporti individuali trasporta gli istituti ad un piano superiore di interesse collettivo» (Fontana, *Il contratto*, cit., pp. 1102-1103). Cfr. anche la sintesi curata da Nützenadel, nella *Carta della mezzadria*, cit. Che nei contratti a lunga scadenza con obbligo di miglioria fosse partita da Bottai l'idea che i relativi patti collettivi non dovessero produrre gli effetti previsti dall'art. 54 del r.d. 1.7.1926, n. 1130, emerge dalla rubrica *Cronaca contemporanea*, II. *Cose italiane*, in «La Civiltà Cattolica», a. 81, v. II, 2 giu. 1930, quad. 1919, pp. 465-466, ove riassumendo la linea generale si approvava che «si assicurerà [...] la stabilità del colono sul fondo».

¹⁰⁸ Cfr. Passaniti, *Mezzadria*, cit., p. 111, ove conclude che la logica corporativa, «politicizzando la famiglia, depoliticizza il lavoro». In proposito val la pena riportare alcune questioni esposte nel 1930 dal Direttore del *Bureau International du Travail*, Albert Thomas, e la replica del sen. Antonio Marozzi. Riferendo sull'operato dell'O.I.L., il primo poneva in evidenza che «gli operai industriali soffrono, nella lotta per migliorare le loro condizioni di lavoro, della concorrenza degli operai rurali. Cacciati dalla campagna da condizioni di vita insufficienti, i rurali sono nondimeno pronti ad accettare un impiego nelle industrie urbane a condizioni inferiori a quelle richieste dagli operai industriali». Dal suo canto, l'agronomo potentino rappresentava che, accanto ai pur necessari braccianti salariati, non specializzati e stagionali, «almeno qui in Italia, alcune famiglie di agricoltori o di mezzadri sono regolate con un meraviglioso equilibrio. Tutte le forze della famiglia sono sapientemente utilizzate, da quelle degli uomini anziani che distribuiscono il lavoro a seconda delle loro particolari attitudini, a quella della massaia che dirige l'andamento intero della famiglia». Le soddisfacenti tutele, anche sindacali, offerte dal regime scongiuravano, pure in rapporto al piano morale, di «portare i sistemi di vita e, quindi, la stessa concezione del benessere dalla città alla campagna». Preservando il carattere di «unità lavorativa della famiglia rurale» e la continuità della «sana e sapiente» concezione contadina della vita, la lotta tra l'urbanesimo e il ruralismo sembrava trovare un antidoto in grado di assicurare la stabilizzazione tanto dei rapporti economici che di quelli sociali. Cfr. *L'agricoltura e l'Organizzazione internazionale del lavoro*, in «Politica sociale», a. II, nn. 6-7, giu-lug. 1930, pp. 598, 605-608.

non più isolate, esposte a incalzanti riscontri non soltanto di carattere teorico¹⁰⁹. «Di fronte alla nuova legislazione fascista il giurista a[veva] tre vie aperte dinanzi a sé: ignorarlo, segregandosi dalla realtà; farsene banditore, senza curarsi di ricollegarlo alla tradizione e ai principi che dal diritto romano al diritto moderno costituiscono la trama poderosa del nostro diritto nazionale; curarne meticolosamente questo collegamento, innestando le nuove gemme sui vecchi rami, pei quali la linfa vigorosa salirà ad esse dalle radici»¹¹⁰. Analitica e fortemente radicata alla vicenda storica e giuridica, sola la terza via lasciava ben sperare e non furono in pochi a percorrerla.

Al centro di intensi percorsi di decostruzione e di edificazione si collocarono immediatamente il vivissimo e concreto intreccio tra diritto ed economia, ma anche il rapporto riguardante le fonti di diritto, continuamente in bilico tra statalismo e pluralismo. Una panoramica pur sintetica basta per sottolineare che ricoprirono uno spazio esteso e significativo la dialettica e la contaminazione tra pubblico-privato, la proiezione dell'individuo all'interno della superiore dimensione sociale e delle unitarie finalità collettive, l'impresa come «comunità di beni, uomini e progetti sovrastante e condizionante la volontà del singolo operatore economico»¹¹¹.

A conferire un'ulteriore rilevante spinta in tal senso contribuì la multiforme vicenda agraria mostrando i suoi tanti problematici segmenti, comunque prona a inedite osmosi concettuali e operative. Gli impulsi offerti da un settore d'attuale interesse per il governo consentirono alla dottrina di ampliare il campo di indagine per ripensare, con realismo critico, alcuni pilastri tradizionali dell'ordinamento giuridico direttamente investiti dai piani in atto del regime fascista. La proprietà privata della terra ricopriva un ruolo centrale nell'incremento della produttività agricola ed il suo svecchiamento, per alcuni versi, era già nei fatti. Le prescrizioni normative in tema di bonifica l'avevano profondamente contaminata e stavano rimodellando non soltanto l'uso, il non uso e l'abuso, «vale a dire l'esercizio, ma la stessa estensione» di tale diritto in virtù di un interesse ultraindividuale, «estrinseco a quello del proprio soggetto». La prospettiva emergente scaturiva tutt'altro che dalla necessità difensiva «di salvare qualche brandello dell'assolutismo dominicale dalla marea montante del bolscevismo»,

¹⁰⁹ Cfr. l'analisi di P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico. 1860-1950*, Milano 2000, p. 181.

¹¹⁰ Arcangeli, *Natura giuridica*, cit., p. 149. L'«incontro» spesso dialettico e non occasionale tra il giurista e il fascismo è ricostruito da I. Biocchi, *Il giurista intellettuale e il fascismo*, in I. Biocchi-L. Loschiavo (curr.), *I giuristi e il fascismo del regime (1918-1925)*, Roma 2015, pp. 9-47.

¹¹¹ Su tali importanti problematiche rinvio almeno a Grossi, *Scienza giuridica*, cit., pp. 179-184 e *passim*. Cfr. anche B. Sordi, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, Bologna 2020, p. 180 e ss.

piuttosto rendeva protagoniste direttamente le cose con le loro qualità produttive¹¹² e promuoveva la costruzione di orditi originali concernenti la sfera dei valori. Bisognava fondare un nuovo ordine in corrispondenza dell'«adesione del singolo al complesso nazionale di cui è parte»¹¹³, rapportando continuamente la sfera individuale-personale ai fini generali e alla dimensione pubblicistica.

L'idea che il «principio di solidarietà è presupposto ad ogni diritto privato» si faceva strada. Con una visione ormai matura si affermava che «la proprietà, e in modo speciale la proprietà fondiaria, non è concepibile senza che ad essa venga riconosciuta una specifica funzione sociale», assumendo la fisionomia di «un mezzo strumentale concesso ai singoli», affinché possano responsabilmente e «meglio contribuire al conseguimento delle finalità a cui tende lo stato»¹¹⁴. Analogamente si poteva dichiarare che conteneva «insieme un diritto e un dovere», quale forma di amministrazione che la «società ha storicamente delegato agli individui per l'incremento del patrimonio sociale»¹¹⁵. Il paradigma sotteso all'evidente torsione pubblicistica implicava che non esistessero garanzie o libertà individuali prima dello Stato, il quale ne dettava il valore e la misura. La vicenda economica e la vita civile erano esperienze sottoposte ad una disciplina integrale in cui per i diritti soggettivi si instaurava «la riduzione a funzione»¹¹⁶.

La ricerca di un inquadramento giuridico dell'azienda agraria fu un altro tema su cui si concentrò un'estesa attenzione. Che questa dovesse distinguersi dal *fundus instructus*, di per sé imprescindibile ma insufficiente, era solo l'*incipit* per creare un opificio dalle tante possibili declinazioni. Anche tenendo conto della varietà di esperienze e situazioni reali interne al Paese, appariva più consono considerarla come il punto di confluenza e integrazione di un insieme di coefficienti, statici e dinamici, tra cui terra, capitali, rapporti di lavoro. Risultava invece meno rilevante stabilire se nel mosaico finale l'apporto di ciascuno di quei fattori dipendesse da una o più persone e quale fosse la matrice proprietaria. Dalla normativa del 1925 sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul

¹¹² Enrico Finzi nel 1935, in occasione del primo Congresso nazionale di Diritto agrario, sintetizzò i nuovi orizzonti dell'economia e del diritto: «non più i beni in funzione del soggetto, ma questo in funzione di quelli». Il brano è riportato da Grossi, *Scienza giuridica*, cit., p. 233, che alla problematica proprietaria ha dedicato molt'altre pagine.

¹¹³ I vari stralci riportati sono ricavati da Costamagna, *Proprietà*, cit., p. 556.

¹¹⁴ G. Medici, *Proprietà fondiaria*, in *Dizionario di Politica*, cit., III, p. 566.

¹¹⁵ Fontana, *Il contratto*, cit., p. 1106.

¹¹⁶ L'espressione di Filippo Vassalli del 1942 è tratta da P. Cappellini, *Il fascismo invisibile. Una ipotesi di esperimento storiografico sui rapporti tra codificazione e regime*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», n. 28, a. 1999, p. 204.

lavoro in agricoltura¹¹⁷ se ne poteva ricavare una definizione legittima e molto stringata, che tratteggiava la fisionomia minima di tale entità produttiva, identificandola specialmente con le attività caratterizzanti, ossia con «le coltivazioni della terra e dei boschi e le lavorazioni ad essa commesse, complementari ed accessorie». La fonte di diritto richiamata e maggiormente il codice civile si attardavano su visioni parziali e alquanto riduttive, non aggiornate e neppure rispondenti all'attualità dei fatti, mentre a buon titolo occorreva riconoscere agli studi economici il merito di aver prodotto un allargamento del punto di vista. Proprio questa scienza aveva individuato il collante per ricomporre le tessere e maturare una nozione organica unitaria e moderna.

L'avvocato Giovanni Carrara, nella prolusione al corso di Diritto agrario presso l'Università di Modena del marzo 1936, con sicurezza descriveva l'impresa rurale come l'«organizzazione completa di tutti gli elementi necessari per la produzione agricola in stato di funzionamento». Come puntualizzato nel discorso, il significato pregnante della proficua interferenza disciplinare consisteva nell'aver attribuito adeguato risalto sia alla pluralità coordinata di beni materiali e di diritti, facendola ricadere nell'ambito del diritto privato, sia all'aspetto attinente ad una funzionalità razionale e ottimizzata dei fattori lavorativi e produttivi, affidandolo al diritto corporativo¹¹⁸. Per quanto si stimasse valido tale risultato, appariva evidente che sul fronte delle architetture giuridiche c'era ancora molto da fare per superare ripartizioni e cristallizzazioni dogmatiche di lontana provenienza. L'impresa doveva rappresentare un ente composito unitario, investito da una funzione politico-economica ben precisa: era «responsabile dell'indirizzo della produzione di fronte allo stato» e nel settore primario doveva contribuire al raggiungimento dell'«autonomia alimentare»¹¹⁹.

Completando il ragionamento, con un'asciutta osservazione tecnica sulla complessità delle molte componenti e del dibattito intercorso tra giuristi ed

¹¹⁷ Il regio decreto-legge del 15.11.1925, n. 2050, in realtà modificava il decreto-legge luogotenenziale del 23.8.1917, n. 1450, nel quale all'art. 2 si indicava espressamente cosa costituisse un'azienda agricola. Il richiamo alla 'legge' del 1925 è in G. Carrara, *L'azienda agraria*, in «Il Foro Italiano», v. 62, parte IV. *Monografie e varietà*, 1937, c. 40.

¹¹⁸ Ivi, cc. 39-40 e *passim*. La difficoltà di addivenire ad una definizione soddisfacente di azienda agricola si desume anche dalla *Relazione generale*, redatta da Paolo Albertario ed anteposta al *Censimento generale dell'agricoltura. 19 marzo 1930*, v. II. *Censimento delle aziende agricole*, parte I, Roma 1936, p. 12 e ss.; non minori incertezze si riscontrano in G. Medici, *Azienda*, in *Dizionario di Politica*, cit., I, p. 259, ove tuttavia si chiarisce che allo Stato non interessava tanto il proprietario dell'azienda, ma l'imprenditore che compiva «le scelte economiche relative alla produzione» e che a lui si riferivano le dichiarazioni della Carta del lavoro. Sul tema generale dell'impresa e dei confronti dialettici a cui aveva dato vita, rinvio ancora a Grossi, *Scienza giuridica*, cit., p. 185 e ss. anche per l'imprescindibile contributo di L. Mossa.

¹¹⁹ Medici, *Proprietà fondiaria*, in *Dizionario di Politica*, cit., III, p. 566.

economisti, il docente romano poteva così concludere: «l'azienda agraria risulta composta di vari elementi, i quali sono: la terra; le opere fondiari, idrauliche e agrarie occorrenti per la coltivazione della terra; la dotazione in bestiame, macchine, strumenti, semi, concimi; i crediti e i debiti; i rapporti costituiti per procurare mano d'opera necessaria per la coltivazione della terra e per le lavorazioni connesse ed accessorie; l'avviamento»¹²⁰. Che poi la stessa potesse risultare separata dalla proprietà del terreno coltivato o accedere a diverse tipologie di gestione erano questioni a cui il Carrara dedicava solo qualche equilibrato accenno. Certo nella scelta della conduzione aziendale, se il maggior discrimine poggiava sull'assunzione dei rischi e sulla continuità della capacità produttiva, i vantaggi oggettivi derivanti da rapporti di piena compartecipazione spiegavano l'interesse del regime per una reviviscenza della mezzadria.

Un'altra questione fortemente alimentata dalla tensione tra fatti e valori, tra esigenze economiche e forme giuridiche, investiva i rapporti mezzadri. Nella prolusione romana del gennaio 1930, Ageo Arcangeli, ordinario di Diritto agrario, curò di indicare che, se tale rapporto contrattuale derivava la sua denominazione dalla «divisione dei prodotti» tra le parti, benché non inflessibilmente a metà, la connotazione societaria da lui stesso avallata era da preferirsi per quanto ancora oggetto di oscillanti e contenuti accoglimenti¹²¹. Intanto la sua visione, in sede parlamentare, si era rivelata di notevole ausilio per sciogliere alcuni nodi tecnici: alla luce di un'approfondita analisi aveva ben chiarito che la spartizione dei frutti, in quanto elemento comune a tutti i contratti parziari della vita agricola, non bastava a configurare interamente la mezzadria. La differenza davvero peculiare era determinata dalla presenza di altri due requisiti essenziali, che finivano per costituirne la base caratterizzante: il podere, di estensione variabile ma «tecnicamente organizzato» con casa, stalle e scorte, e la famiglia

¹²⁰ Carrara, *L'azienda agraria*, cit., c. 42. Sposando appieno la tesi sociale ed impostando la mezzadria come un «fenomeno economico», l'agrarista Rossi riteneva che proprio gli elementi economici della cointeressenza meritassero maggiore attenzione rispetto a quelli giuridici. L'enfasi interpretativa lo portava ad estendere al contadino la qualifica di imprenditore e a riconoscere l'uguaglianza dei poteri tra le parti, in opposizione alle perplessità di Carrara e di Corso. Cfr. *Mezzadria*, cit., pp. 456-457.

¹²¹ Cfr. Arcangeli, *Natura giuridica*, cit., n. 1, p. 137, in cui riportava i vari schieramenti. Riferimenti al dibattito emergono altresì da P. Corso, *Il contratto di mezzadria dinanzi al Parlamento*, in «Il diritto del lavoro», a. VIII, 1934, v. I, p. 322 e ss., da Rossi, *Mezzadria*, cit., p. 543 e ss. che non mancava di sottolineare, sul punto della divisione dei frutti, la pluralità di consuetudini e patti generali «assai vari e difformi» esistenti in oltre trenta province (ivi, p. 563). Intanto la Carta della mezzadria all'art. 15 prescriveva che «tutti indistintamente i prodotti maturati nel suolo e soprasuolo [...] spettano, di regola, in ragione della metà».

colonica¹²², quale unità coesa che garantiva continuità e stabilità della forza-lavoro addetta alla coltivazione, oltre al «concorso di entrambi i contraenti nell'onere della produzione»¹²³.

A sostegno della tesi societaria di lì a poco si espresse anche la Corte di Cassazione del Regno. Dopo aver deciso in materia di violazione delle norme sul collocamento in rapporto alla mezzadria, il Supremo Collegio nel 1931 ritenne di non «aver esaurito il suo compito». Anzi era «bene» che recasse «intero il suo contributo per l'eliminazione di ogni erroneo principio, che tenti di insinuarsi nella magnifica concezione legislativa del regime». In particolare il concetto contestato atteneva alla qualità «di prestatore di opera nel mezzadro», che andava rettificato alla luce del «novissimo principio» generale secondo cui il lavoro, in quanto dovere sociale tutelato dallo Stato, aveva assunto una «fisionomia tutta speciale, in contrasto con le sorpassate concezioni individualistiche». In tale cornice interpretativa e prima che fosse varata una 'Carta' *ad hoc*, con una logica consequenziale si perveniva alla conclusione che il mezzadro rappresentasse un soggetto differente da ogni altro comune lavoratore agricolo. Egli appariva nettamente distinto dalla figura del proprietario, anche osservando l'inserimento in organizzazioni sindacali diverse, ma legato al *dominus* concedente da un contratto di società. Stipulando tale accordo e dovendo condividere alee e frutti, il contadino si obbligava a coltivare il fondo in maniera attiva e responsabile, senza percepire un vero salario fisso in danaro quale derivato di un vero rapporto sinallagmatico¹²⁴.

¹²² Cfr. Fontana, nt. 6, p. 1108. Analogamente G. Carrara, *Il contratto di mezzadria*, Urbino 1936, p. 14 e *passim*. Confermava l'indispensabilità nella mezzadria dei due elementi, segnalando le differenze rispetto alla colonia parziaria L. Jaquinto, *Ancora sulla sopravvivenza del rapporto di mezzadria alla cessazione dell'affitto*, in «il Foro Italiano», v. 74, parte IV, *Monografie e varietà*, 1951, c. 216.

¹²³ Cfr. la sentenza della Corte di cassazione, Sez. II civile, ud. 5.1.1940, n. 1096, in «Il Foro Italiano», v. 65, parte I. *Giurisprudenza civile e commerciale*, 1940, c. 879.

¹²⁴ La sentenza emessa dalla I Sezione penale della Corte di Cassazione, nell'udienza del 14.7.1930, si legge in «Il Foro Italiano», v. 56, parte II, *Giurisprudenza penale*, 1931, cc. 9-14. Tale particolare e originale vicenda giudiziaria fu richiamata in Senato durante i dibattiti precedenti la legge dell'aprile 1933 e contestata da Giovanni Santoro. Cfr. Fontana, *Il contratto*, cit., p. 1115.

Anche Carlo Costamagna, da consigliere di Cassazione¹²⁵ ed estensore di una sentenza del 1936¹²⁶, si prodigò a fornire delucidazioni sugli intenti del legislatore del 1933. La direzione seguita era stata duplice: si era voluto «evitare che dalle competenti associazioni sindacali si venisse ad alterare il tipo tradizionale dei contratti di compartecipazione e in genere dei cosiddetti *contratti agrari*» e, nello stesso tempo, segnare la distinzione ed «escludere quella assimilazione tra il rapporto di compartecipazione agricola e il rapporto di lavoro subordinato». Con un'esposizione nitidamente orientata, il giurista non omise di puntualizzare che nella fattispecie si configurava un «contratto associativo patrimoniale» e che quelli sottesi all'«atto di inquadramento collettivo» della mezzadria «non [era]no affatto criteri di carattere rigorosamente giuridico, ma aderi[va]no a considerazioni superiori di opportunità politica». Pertanto, occorreva separare a monte il ramo della produzione industriale da quella agraria e azzerare la tendenza ad una generalizzante «uniformità classista», riferibile alla legge del 3 aprile 1926 n. 563, che risultava inopportuna e non «consentanea allo spirito dell'ordine nazionale e a quella specializzazione organizzativa cui si deve tendere con senso moderno delle esigenze d'organizzazione e del nuovo sistema delle fonti del diritto». Se le prescrizioni codificate del «diritto comune» erano in parte superate dal «diritto nuovo», analogamente anche quest'ultimo era costretto a cedere continuamente al cospetto di manovre e leggi speciali ispirate o dettate dagli sviluppi della ragion di Stato¹²⁷. Tale esternazione, in definitiva, mostrava il

¹²⁵ In D. Grandi, *Il nuovo processo civile*, in A. Lugo, M. Berri, *Codice di procedura civile, illustrato con i lavori preparatori e con note di commento*, Milano 1940, nt. 1, p. XIX, si presentava il «Cons. Naz. Avv. Prof. Carlo Costamagna», quale consigliere della Suprema Corte e incaricato dell'insegnamento di Storia e dottrina del fascismo presso la R. Università di Roma.

¹²⁶ La sentenza datata 3 aprile 1936 è riportata quasi per esteso in «Il diritto del lavoro», a. X, 1936, v. II, pp. 350-356.

¹²⁷ Così, se in ragione dell'art. 2 della Carta, il mezzadro era obbligato a coltivare il fondo sotto la direzione del proprietario, era pur vero che godendo di una propria autonomia «finanziaria e giuridica» poteva fungere da datore di lavoro nei confronti di braccianti agricoli. «Sotto questo profilo si spiega come i coloni, i mezzadri e i partitanti siano stati esclusi dalle prescrizioni relative agli uffici di collocamento [...] e speciali norme siano state per essi adottate nella disciplina delle *migrazioni interne* di cui alla legge 9 aprile 1931, n. 358». Ivi, p. 352. Per gli stessi motivi, mentre il Regolamento attuativo della legge del 1926 sui contratti collettivi all'art. 5 (con conferme nell'art. 41), valorizzando «opportunamente l'elemento del lavoro», aveva imposto che «i proprietari e gli affittuari coltivatori diretti di fondi rustici» e i mezzadri costituissero separate associazioni sindacali, la Carta del 1933 aveva «soltanto meglio regolata la materia in relazione a tutti i contratti di compartecipazione agraria». Così interpretava la Cassazione, II Sez. civile, 12.06.1936, n. 2041, in «Il Foro Italiano», v. 61, parte I, *Giurisprudenza civile e commerciale*, 1936, cc. 893-894. Il Regolamento era contenuto nel r.d. 1.7.1926, n. 1130, *Norme per l'attuazione della legge 3 aprile 1926, n. 563, sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi di lavoro*, in G.U. del 7.7.1926, a. 68, n. 155.

volto nascosto di un assetto giuridico rigido¹²⁸, che era capace di acquisire mobilità e di accedere a deroghe rese possibili in nome del richiamo all'interesse e all'«ordine pubblico»¹²⁹.

Attestandosi su posizioni prevalentemente asseverative, la nota alla stessa sentenza redatta a firma di Giovanni Petraccone esaltava proprio quella condizione di «ideale parità» tra i due contraenti che, oltre a «strappa[re] dalle mani di essi le armi dell'autodifesa» nella lotta di classe, appariva intonata e coerente con la «nuova funzione sia della proprietà che del lavoro» e con la necessità politico-economica di estendere l'applicazione di un istituto 'salvifico' in più vaste zone del paese. Rispetto alla semplice *locatio operarum*, la mezzadria si presentava come un negozio giuridico ben più «complesso» in ragione del coinvolgimento non di un lavoratore singolo, ma di un'unità familiare estesa, «vincolata solidalmente nei confronti del concedente»¹³⁰ e che, radicando un legame duraturo con il podere, scongiurava la fuga dalle campagne. Strutturato su categorie e concetti tecnici che avvaloravano l'ulteriore vantaggio 'sociale' di «sbracciantizzare» una larga fetta di manodopera attribuendole diritti e obblighi, il quadro delineato

¹²⁸ A proposito di mezzadria, Pompeo Corso indicava la seguente gerarchia delle fonti: norme generali corporative; contratti collettivi (che dovranno conformarsi alle norme) e consuetudini locali che non contrastino né con le prime, né con i secondi; contratti individuali (i quali non potranno derogare né ai contratti collettivi, né alle norme corporative); codice civile (norme dispositive). Quanto alle norme imperative del codice (in gran parte estravaganti) la loro efficacia non era intaccata dalla Carta. Cfr. la *Nota* dell'avv. E. Gatteschi alla sentenza del Tribunale di Arezzo, 24.04.1936, in «Il Foro Italiano», 1936, v. 61, Parte I, *Giurisprudenza civile e commerciale*, c. 1524. Secondo i dettami di autorevole dottrina, tra cui Arcangeli, potevano considerarsi norme imperative quelle comprese tra gli artt. 1647 e 1654 del c.c. e perciò derogabili soltanto da leggi formali, mentre tutti gli altri precetti erano ritenuti di carattere dispositivo e quindi applicabili solo in assenza di consuetudini o convenzioni espresse, quali la Carta della mezzadria. Cfr. Rossi, *Mezzadria*, cit., p. 458.

¹²⁹ Che non si potesse dubitare «della esattezza del principio della retroattività delle leggi di procedura» fu affermato, in tema di mezzadria e di giudice del lavoro, dalla Corte di Cassazione del Regno, Sez. II civile, ud. 30.07.1937, n. 2958, in «Il Foro Italiano», 1937, v. 62, Parte I, *Giurisprudenza civile e commerciale*, c. 1441.

¹³⁰ G. Petraccone, *Nota*, in «Il diritto del lavoro», a. X, 1936, v. II, pp. 353-356, ove si riporta una sintesi delle teorie relative al contratto associativo e al negozio giuridico parziario, misto cioè di elementi locatizi ed associativi. Il prof. di Diritto agrario, Bruno Rossi specificava che la 'Carta' del 1933, con «un ritorno alla nostra tradizione giuridica nazionale», aveva accolto una visione tentacolare della famiglia mezzadrile, non ristretta al recinto dei soli rapporti *iure sanguinis*, ma comprendente oltre al diretto contraente nel ruolo di capo o reggitore, molti altri soggetti quali coniuge, ascendenti, discendenti, collaterali, affini e «tutti coloro che coabitano nella casa come addetti stabilmente al lavoro nel podere». Tra gli obblighi gravanti sulla famiglia era inclusa la «prima consuetudinaria lavorazione del prodotto». Cfr. *Mezzadria*, cit., pp. 459 e 462.

non risparmiava di porre in risalto il maggior rischio gravante sulla posizione del proprietario, quale direttore dell'impresa agraria: in base ad un mero «elemento fiduciario» egli rimetteva ad un terzo, «senz'altra garanzia che l'abilità tecnica e l'onestà» e senza poterlo seguire e sorvegliare, «d'esercizio immediato dell'azienda, con ogni attività immobiliare e mobiliare ad essa pertinenti»¹³¹.

In tema risulta interessante la sentenza emessa dal Tribunale di Arezzo nel 1936, che con un'argomentazione lineare sottraeva al raggio di influenza della 'Carta' i contratti collettivi fissati in un tempo anteriore e ancora vigenti, tra cui quello rintracciabile in Toscana. Benché una pronuncia del Tribunale di Roma del 1934 avesse attribuito alle norme corporative del 1933 la valenza di «contratto collettivo di lavoro a carattere nazionale», nella sentenza di secondo grado emessa l'anno successivo tale assunto era stato «dichiarato giuridicamente insussistente»¹³². Le criticità emerse e dibattute nella Corte d'appello della capitale investivano il punto di vista sia formale che sostanziale¹³³, fino a profilare in senso riduttivo un indirizzo interpretativo che non incontrò smentite presso il Collegio toscano. Intanto la Corte di cassazione del Regno, consolidando un orientamento già diffusamente accolto, metteva in evidenza come, a differenza di altri contratti agrari di compartecipazione, «solo per la mezzadria imperi il criterio limitativo della necessità dell'esistenza di un contratto collettivo», al fine di attribuire la competenza giurisdizionale al giudice del lavoro¹³⁴.

¹³¹ Ivi, p. 356. Il lavoratore rimaneva comunque inquadrato in un rapporto di subordinazione e soggezione, non scevro da qualche apertura: «la forma della retribuzione con una compartecipazione agli utili non esclude, necessariamente e sempre, il contratto di lavoro per far subentrare un contratto associativo». *Ibid.*

¹³² Cfr. la sentenza del 24 aprile 1936, in «Il Foro Italiano», v. 61, Parte I, *Giurisprudenza civile e commerciale*, 1936, cc. 1521-1526. Le norme contenute nella Carta della Mezzadria «sono norme di carattere generale» che fissano dei criteri cui «si dovranno ispirare le associazioni sindacali nei patti generali da effettuarsi in conformità» dell'art. 1. Pertanto appariva chiaro che, «finché tali patti generali non saranno stipulati per disciplinare in concreto e con opportuni adattamenti, zona per zona, i rapporti mezzadrili, restano in vigore i patti precedenti».

¹³³ La Carta del 1933, infatti, oltre ad avere una paternità corporativa, non poteva raccogliere al suo interno «tutte le svariate pattuizioni» vigenti in materia di mezzadria. Per questo era preferibile dividerla concettualmente in due parti, una comprensiva di norme generali imperative e l'altra, contenendo «un rinvio ai patti generali», ancora *in fieri*, quindi priva di vera forza obbligatoria. Cfr. la *Nota* dell'avv. Gatteschi, cit., c. 1523.

¹³⁴ Cfr. da ultimo e con richiami ad altre pronunce, la sentenza della Sez. II civile, ud. 20.01.1939, n. 215, in «Il Foro Italiano», v. 64, parte I- *Giurisprudenza civile e commerciale*, 1939, c. 401.

5. *Un fallimento annunciato?*

Quale frutto di un acceso scontro, svoltosi dal 1928 al 1933, prima a livello sindacale tra associazioni dei proprietari terrieri e di lavoratori e, a seguire, in ambiente parlamentare il testo definitivo della legge n. 437 rappresentò, in parte, una «soluzione di compromesso» tra opzioni ideologiche in contrasto. A dire il vero, si registrarono importanti perdite e furono maggiormente accusate dai sindacati dei lavoratori agricoli, che reclamavano per quei particolari coltivatori la garanzia di un trattamento analogo a quello riservato ai salariati insieme ad una più incisiva partecipazione nella conduzione dell'impresa rurale. All'opposto, la Confederazione nazionale fascista dell'agricoltura, che aveva puntato sullo schema societario preferendo gli accordi privati ai contratti collettivi, sicuramente ottenne ampia soddisfazione. Le modifiche apportate in Senato all'iniziale disegno confermarono il successo di quest'ultima tendenza¹³⁵.

La disciplina confezionata ed approvata a larghissima maggioranza dei senatori, riportando 141 voti favorevoli e 24 contrari¹³⁶, all'art. 1, co. 1, accoglieva asseverativamente la proposta di estendere la recente legislazione sui «rapporti collettivi di lavoro» pure a quelli di mezzadria, di colonia e di piccola affittanza, attestando in linea di massima il mantenimento di un buon equilibrio tra le posizioni del proprietario concedente e del contadino concessionario. L'aggiunta, in un altro comma, della clausola indicata dal Gran Consiglio, secondo cui tutti i capitoli, patti e convenzioni dovessero essere stipulati dalle competenti associazioni sindacali «con particolare riguardo alle tradizioni, alle consuetudini, ed alle economie delle varie regioni», riusciva a produrre un'ulteriore mediazione, questa volta tra le fonti giuridiche del passato e del presente, e a delimitare «senza equivoci» il recinto dell'effettivo svolgimento della normativa varata¹³⁷. Tale puntuale formula assicurava al sistema definito un'intima plasticità: evitava che la regolamentazione «collettiva ven[isse] irretita in uno schema

¹³⁵ Nützenadel, *Carta della mezzadria*, cit., pp. 245-246.

¹³⁶ Fontana, *Il contratto*, cit., p. 1113, ove è riportato l'intero testo di legge n. 437/1933.

¹³⁷ La considerazione è di Fontana, *Il contratto*, cit., p. 1103, che riporta l'assunto espresso nel «voto» del Gran Consiglio del Fascismo in una riunione del novembre 1927, seguito alla legge del '26 ed alla Carta del lavoro che della mezzadria non facevano alcuna menzione. A colmare la lacuna si valutava la necessità che anche certi contratti agrari «fossero disciplinati da capitoli generali con forza obbligatoria, da stipularsi tra le due associazioni interessate». Ne scaturiva che il lavoro del mezzadro, del colono e del piccolo affittuario, andasse «tutelato e regolato da una disciplina di ordine pubblico, quale quella del contratto collettivo». Il Gran Consiglio, sotto il controllo e l'impulso di Mussolini, fu la sede istituzionale di mediazione tra le diverse tendenze espresse dai più influenti gerarchi ma anche lo spazio apicale in cui «venivano tracciate le grandi linee della politica del regime», poi elaborate in sede ministeriale e parlamentare. Tale sintesi è in A. Aquarone, *Lo Stato totalitario*, Torino 1965, v. I, p. 16.

rigido» generale e che, quindi, nelle contrattazioni si prescindesse dalle differenziazioni e dagli adattamenti richiesti dalle plurime circostanze fisiche e ambientali della penisola¹³⁸, quali il clima, la natura del terreno, le colture e gli usi. Ma, per altro verso, postulare il beneficio di certe continuità paventava il mantenimento di deprecabili pratiche di sfruttamento e coercizione di tipo feudale, con ricadute tutt'altro che modernizzatrici. L'apertura a questi tipi involuti di pluralismo giuridico, a ben vedere, asciugava sensibilmente le tutele riservate a coloni, mezzadri e soggetti annessi, sospingendola verso la richiesta di un impegno lavorativo notevole, anche straordinario, prossimo alla più assoluta abnegazione¹³⁹.

In tale direzione la disciplina varata nella primavera del 1933 non lasciava dubbi: nell'asestare e perpetuare sistemi gestionali e produttivi antichi, tanto prona a restaurare forme di asservimento personale quanto restia ad intraprendere investimenti tecnici innovativi e metodi imprenditoriali, il testo dell'articolo 1, co. 2, della legge n. 437 appare ampiamente esplicativo dei risvolti giuridici oppressivi che la manovra in corso avrebbe assunto. Si dichiarava che i capitolati, convenzioni, patti e contratti agrari «debbono uniformarsi alle consuetudini e condizioni locali e *non debbono contenere norme* relative al salario, all'orario di lavoro, alle ferie, al periodo di prova, o altre previste nei contratti collettivi di lavoro, *le quali contrastino con la natura del rapporto*»¹⁴⁰.

Nella dialettica degli interessi degli attori in campo, era stato privilegiato il punto di vista che imponeva il totale adattamento dei rapporti di puro lavoro a quelli societari di compartecipazione agraria. Contrariamente alle buone intenzioni di partenza, in realtà si sanciva un'implicita separazione delle differenti posizioni individuali, negando ogni contaminazione migliorativa verso il basso che si potesse dare per scontata: basti pensare alla totale scomparsa del

¹³⁸ Fontana, *Il contratto*, cit., p. 1114; Masci, *La politica agraria*, cit., p. 149. La Commissione della Camera, articolando il progetto, sottolineò che si dovessero tenere in debito conto anche «le condizioni vigenti nei patti individuali». *La legislazione fascista. 1929-1934*, cit., v. II, parte XIII, pp. 1667-1668. Uno spaccato sulla varietà tipologica della mezzadria in Italia fu delineato per il Mezzogiorno da G. Arias, *La questione meridionale*, v. II, *Il problema nei suoi molteplici aspetti e nella sua integrità*, Bologna 1921, spec. cap. I. Cfr. altresì M.A. Martini, *La mezzadria in Toscana*, in «Rivista internazionale di Scienze sociali e discipline ausiliarie», v. 51, fasc. 204 (dic. 1909), pp. 500-532.

¹³⁹ Elementi emergenti nei dibattiti interni al Senato. Cfr. Fontana, *Il contratto*, cit., *passim*. L'art. 24 della Carta esplicitava che, «quando nella zona non esista disoccupazione fra i braccianti agricoli», quindi forza lavoro aggiuntiva, la famiglia mezzadrile era tenuta a svolgere anche ulteriori mansioni, che il «concedente ritenesse utile fare eseguire» e poi da lui ricompensate a parte.

¹⁴⁰ Carullo, *La natura giuridica*, cit., nt. 13, p. 16. Suo il corsivo. Per una lettura del testo completo approvato dal Senato si rinvia a Fontana, *Il contratto*, cit. p. 1113.

compenso in danaro. Gli argomenti a sostegno di tale inversione apparivano chiari assumendo in premessa che ci si muoveva all'interno di una struttura operativa indivisibile, quali la mezzadria o la colonia. In simili ambienti non avevano ragion d'essere quelle garanzie poste dai contratti collettivi di lavoro, perché rischiavano di turbare ed alterare «il normale svolgimento dei rapporti economici e giuridici che si ricollegano alla proprietà terriera» e al massimo sfruttamento possibile delle risorse, potendo creare «nuovi oneri esiziali per la produzione agricola»¹⁴¹. In nome delle alte finalità socio-politiche che a quest'ultima erano attribuite e di un recupero strumentale della consuetudine, il settore spostava indietro le lancette del tempo e dei diritti segnando, per alcune categorie di cittadini, un ritorno al passato più retrico.

Le maggiori spinte erano pervenute chiaramente dal Senato del Regno e da alcune rappresentazioni, colorate anche da toni moralistici, espresse in tale contesto, che smascheravano la persistenza dello spirito classista. Il *refrain* ripeteva che il mezzadro incarnava la figura del «socio lavoratore e capitalista»¹⁴², in quanto conferiva all'azienda gli arnesi tecnici basilari e sopportava parte dei costi gestionali. Tale apporto determinava attaccamento, diligenza, immedesimazione e, insieme, la concreta possibilità di superare l'usuale divario tra interesse alla remunerazione ed interesse per il prodotto economico finale, agevolmente riscontrabile in ogn'altro comune salariato¹⁴³. Inoltre veniva in risalto come il contratto di mezzadria, per quanto *sui generis*, fosse ormai divenuto «l'anticamera della piccola proprietà» privata e questa sua «forza progressiva per il lavoratore» riluceva nell'osservazione del «contratto colonico recentemente sanzionato dal duce, per l'Agro Pontino»¹⁴⁴ dopo la bonifica di «qualche centinaia di ettari di terreno» e la costruzione dei villaggi di Littoria e Sabaudia¹⁴⁵.

¹⁴¹ Cfr. Fontana, *Il contratto*, cit. p. 1113. Così si esprimeva anche il prof. Masci, *La politica agraria*, cit., p. 148.

¹⁴² Fontana, *Il contratto*, cit. p. 1117, che riportava le parole del senatore Francesco Rota, il quale aggiungeva che «questo lato di socio capitalista» del mezzadro era amplificato dall'industrializzazione, che in campo agrario incideva sulla tipologia «degli attrezzi, di anticrittogamici e concimi», e dal fatto che sovente quello diveniva «anche datore di lavoro». *Ibid.*

¹⁴³ Carullo, *La natura giuridica*, cit., p. 10.

¹⁴⁴ Fontana, *Il contratto*, cit. pp. 1117-1119. La ricostruzione di Nello, *Storia*, cit., pp. 173-175, indica che a partire dal '32 si registrò una diminuzione delle erogazioni finanziarie statali, mentre si accrebbe la renitenza dei proprietari a contribuire all'impresa, con poca aggressività della macchina degli espropri. La bonifica poté vantare risultati significativi «più o meno [ne]l 10% della superficie trattata».

¹⁴⁵ Marabini, *La politica fascista*, cit. Il politico imolese dimostrava che i «bollori» della bonifica integrale avevano subito un «decrecendo impressionante», seguendo i numeri del piano finanziario ufficializzato in un decreto dell'aprile 1933. Le previsioni relative a quattro esercizi

In quell'area laziale, la particolare convenzione stipulata tra l'Opera Nazionale Combattenti e il Commissariato delle migrazioni interne era presentata come un importante accordo contenente «opportune norme dirette a mantenere la disciplina delle coltivazioni in armonia coi fini economici generali della bonifica integrale» e culminante nella «possibilità offerta ai lavoratori trasferiti nelle zone di bonifica di diventare, attraverso la loro attività e il loro risparmio, proprietari delle terre». Secondo l'indagine economica condotta da Guglielmo Masci, rappresentava un esperimento civile e spirituale riuscito, che comprimeva la disoccupazione e consolidava «la formazione di una classe di piccoli proprietari legati alla terra da stretti vincoli di affezione e di interesse»¹⁴⁶. Dall'inizio del 1935, a sostegno della piena realizzazione della riforma agraria furono organizzati spostamenti sistematici di gruppi di lavoratori organizzati dall'on. Sergio Nannini, in veste di commissario¹⁴⁷. L'agricoltura, quale «modo di vita», oltre ai suoi naturali risvolti produttivi, con i suoi antichi e semplici valori risultava d'ispirazione alla politica demografica e a quella di limitazione dell'emigrazione¹⁴⁸.

annuali contemplavano una diminuzione delle risorse che dal 9,2% arrivava addirittura al 79,6% (p. 434). L'edificazione di Littoria, effettuata dalla fine del 1931 con il lavoro di un migliaio di «operai prelevati [...] dalle province di Pistoia, Firenze, Lucca e Arezzo» a cura del Commissariato per le migrazioni e adibiti al disboscamento e alla costruzione di case coloniche, non fu esente da pecche gestionali con rimpatri disposti mediante una «complessa organizzazione di polizia del lavoro». Cfr. i documenti riportati in Gallo, *Il Commissariato*, cit., p. 89 e ss.

¹⁴⁶ Masci, *La politica agraria*, cit., p. 148. A detta Organizzazione venne affidato, il 14 febbraio 1931 «il compito dell'appoderamento e della trasformazione agraria del territorio». Per via di esproprio e mediante private trattative l'O.N.C. «è venuta in possesso nell'agro pontino di oltre 40 mila ettari di terra» chiudendo il cerchio della colonizzazione di tutta la zona, «mediante il dissodamento di terreni incolti, la loro sistemazione agricola, la costruzione di strade rurali e la costituzione di unità poderali da 10 a 30 ettari ciascuna, con le relative case coloniche, da concedersi a famiglie di contadini, scelte fra gli ex-combattenti, attraverso l'azione del commissariato per le migrazioni interne». Ivi, p. 163, anche per le cifre delle opere realizzate. Sulle provenienze regionali e culturali dei trasferiti cfr. anche C. Barberis, *Le migrazioni rurali in Italia*, Milano 1960, pp. 42-43.

¹⁴⁷ Cfr. E. Bernardi, *Sergio Nannini*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 77, Roma 2012. Considerata la manodopera quale merce di scambio per le materie prime, i trasferimenti furono attuati anche verso la Germania. Cfr. i dati e le ragioni dei legami economici instaurati con i tedeschi che emergono da N. Caramel, *Braccia italiane al servizio del Reich. L'emigrazione dei fremdarbeiter italiani nella Germania nazista (1937-1943)*, in «Storia e Futuro. Rivista di Storia e Storiografia Contemporanea online», n. 44, giu. 2017.

¹⁴⁸ Masci, *La politica agraria*, cit., p. 144. Nel riportare molti stralci di discorsi del duce pronunciati nel 1928, insisteva sul nesso tra urbanesimo e denatalità P. Luzzatto-Fegiz, *La politica demografica del fascismo*, in «Annali di economia», v. 12, *Dieci anni di Economia fascista. 1926-1935. La formazione dell'Economia corporativa*, 1937, p. 114 e *passim*. L'urbanesimo era

Abbozzando un bilancio complessivo del disegno di «sbracciantizzazione» fascista, di cui la Carta della mezzadria erano parte integrante, nell'estate del 1934 Giuseppe di Vittorio fu pronto a mostrare le ragioni della sostanziale disfatta. Con un assai precoce vissuto lavorativo nei campi, ormai definitivamente alle spalle, il sindacalista pugliese riusciva a scrutare il nocciolo profondo della politica rurale e della sua legalizzazione. Al di là della narrazione tagliente connessa ad irrevocabili posizioni antifasciste, un'assoluta lucidità di analisi spiegava che la 'soluzione' alla miseria del bracciantato avventizio e alla disoccupazione consisté nell'introdurre nell'agricoltura nazionale «un sistema di compartecipazione e di migrazioni interne, e di fissazione della terra»¹⁴⁹ ai lavoratori salariati, con l'obiettivo di imbrigliarli sedandone la 'forza' rivoluzionaria, e trasformandoli in contadini, quindi in 'forza' della conservazione. La canalizzazione di un annoso conflitto sociale indotta dall'assetto corporativo fu propagandata istrionicamente, in quanto prometteva il superamento della mancanza d'impiego, protezione dal nomadismo e dall'indigenza; lasciava altresì scorgere la mirata costituzione di una massa umana incatenata al sentire capitalistico e reazionario, allontanata dal precariato ma fundamentalmente annichilita, in quanto ridotta a una condizione simile a quella dei servi della gleba.

Appariva difficile vedere «i vecchi e nuovi contadini» preservati davvero dall'abbrutimento e dai disagi, da una «non scritta soggezione»¹⁵⁰ mediante quei contratti a struttura associativa, in cui la retribuzione era calcolata e corrisposta in prodotti della terra, invece che in danaro liquido. Si ponevano intere famiglie

additato tra i fattori della delinquenza minorile da E. Nasalli Rocca, *Delinquenza minorile e prevenzione*, in «Rivista internazionale di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie», v. 101, fasc. 385, gennaio 1925, p. 48 e ss.

¹⁴⁹ Di Vittorio, *La politica fascista*, cit., p. 589. Soltanto attraverso una assidua e incisiva «opera di trasformazione e di elevazione del bracciantato – [che] si riassume nel programma “ruralizzare” – potremo vedere a poco a poco scomparire dal mercato della mano d'opera questa massa perturbatrice dell'equilibrio agricolo ed industriale», neppure qualificabile nei quadri dell'organizzazione sindacale. Si era ripetutamente verificato che una gran parte della popolazione agricola fosse andata a «inurbarsi» per rimanere «appollaiata nelle grandi città vivacchiando ai margini dell'industria pur senza possedere alcun requisito per ingombrare il mercato della mano d'opera industriale». Auspicava la fine di tale improduttivo ondeggiamento e un legame forte con la terra M.E. Fumo, *Disoccupazione agraria e disoccupazione industriale*, in «Bonifica integrale», a. I, n. 8, ott. 1930, pp. 53-55.

¹⁵⁰ L'espressione si ricava dalle riflessioni sul rapporto mezzadrile ottocentesco, quale «*topos* in cui si manifestano singolari rapporti di potere», formulate da M. Sbriccoli, *Il furto campestre nell'Italia mezzadrile. Un'interpretazione*, in Idem, *Storia del diritto penale e della giustizia. Scritti editi e inediti (1972-2007)*, Milano 2009, I, pp. 421-422. Più di recente L. Lacchè, *Mezzadro, mezzoladro, metalmezzadro. Il furto campestre e l'antropologia storica*, in F. Adornato-A. Cegna (curr.), *Le Marche della mezzadria. Un grande futuro dietro le spalle*, Macerata 2014, p. 29 e ss.

sotto una coltre soffocante in cui, prescindendo dall'opera prestata singolarmente e collettivamente, le entrate risultavano molto variabili, subendo la manodopera pesantemente l'alea del raccolto¹⁵¹. La «soppressione d'ogni forma di vero salario ridu[ce] il compenso al puro e semplice nutrimento dei lavoratori coi prodotti dell'azienda, nella misura appena necessaria perché continuino a lavorare»¹⁵².

Le condizioni imposte agli operatori agricoli per l'ascesa e la definitiva immissione nel circuito produttivo rurale risaltavano limpidamente dagli articoli del *Contratto provinciale di compartecipazione generale familiare e collettiva* stipulato nel territorio mantovano. Ai fini del reclutamento, con passaggio di *status* da bracciante a contadino, bisognava innanzitutto superare la selezione attuata «dai padroni e dai gerarchi». Pur nel rispetto della loro libertà di scelta, clausole stringenti inducevano a favorire i lavoratori dotati di abilità tecnica e fisica, nonché di «*requisiti morali e politici, con preferenza agli iscritti al P.N.F. e ai sindacati*»¹⁵³. Quanto alle mansioni attribuite, «i lavori e le cure colturali di normale coltivazione richiesti a norma di un'ottima pratica agricola», ossia a regola d'arte, non esaurivano le attività di competenza: con un'esosità senza pari, la loro dimensione era accresciuta da una serie di altre rilevanti prestazioni aggiuntive e non proprio secondarie (trasporto dei letami, pulizia dei canali di irrigazione e scoline, spargimenti di anticrittogamici, ecc.), che «nei vecchi contratti rossi di mezzadria», ormai decostruiti, erano posti «a carico esclusivo dei padroni»¹⁵⁴ o quanto meno del loro impegno economico. Un altro addendo era costituito dai servizi accessori, da quelle «appendizie» che risultavano «fisse da tempo immemorabile, in modo che alla stipulazione del contratto di mezzadria nemmeno vengono

¹⁵¹ L'eventualità di un cattivo raccolto per avversità climatiche rappresentava la condizione più penosa, in quanto avrebbe rimesso le esigenze di sopravvivenza della famiglia colonica miseramente nelle mani del concedente. Per scongiurare tali evenienze la Carta prevedeva la possibilità di stipulare una specifica polizza assicurativa, con corresponsione del premio diviso a metà (art. 13). L'alternativa diveniva il completo assoggettamento dei «bisogni alimentari» e della sopravvivenza fisica del nucleo mezzadrile alla valutazione del concedente (art. 22).

¹⁵² Di Vittorio, *La politica fascista*, cit., p. 590.

¹⁵³ Ivi, p. 592. Il corsivo è dell'a. La specifica sull'orientamento politico costituì certamente una novità, mentre ai canoni morali e dell'ubbidienza facevano riferimento anche capitolati e contratti stipulati a inizio '900, su cui si rinvia a Passaniti, *Mezzadria*, cit., pp. 73-74. Il testo integrale dei vecchi capitolati ottocenteschi utilizzati nelle varie aree regionali italiane è riportato da G. Piola, *Mezzadria, masseria o colonia*, in *Il Digesto Italiano*, XV, Torino 1904-1911. L'annuncio di tale esposizione è in nt. 9, p. 73. La sequela che prende le mosse dalle ordinarie pattuizioni in uso in Toscana inizia in nt. 1, p. 74 e ss.

¹⁵⁴ Di Vittorio, *La politica fascista*, cit., p. 591.

discusse, e il contadino si sente obbligato alle stesse secondo l'uso stabilito»¹⁵⁵. All'aumento degli adempimenti, degli obblighi e dei divieti, tutti ben precisati e «senza che la specificazione nuoccia alla generalità» corrispondeva talvolta, nella divisione e distribuzione dei prodotti, un sensibile decremento delle spettanze, riconoscendo al «compartecipante» una base minima abbassata sino al 33 per cento¹⁵⁶. La mezzadria arrivava a subire una distorsione profonda, che pervadeva il suo stesso significato tradizionale¹⁵⁷.

Tale «supersfruttamento estremo», in sostanza, si polarizzava sulle risorse umane, più che su quelle strettamente materiali e territoriali. Sul punto Di Vittorio intendeva dimostrare che la coltivazione di un podere affidata ad un'intera unità familiare implicava che questa rimanesse bloccata sotto un pesante giogo, interno oltre che esterno. L'impegno produttivo e reverenziale assunto restituiva una sopravvivenza misera e un'abitazione gratuita, insieme alla tendenza a formare nuclei parentali numerosi, «patriarcalmente disciplinati sotto l'autorità di un capo»¹⁵⁸. In effetti comportava una «schiavizzazione» collettiva, «della donna e di tutti membri della famiglia» anziani compresi, senza neppure la

¹⁵⁵ Piola, *Mezzadria*, cit., pp. 73, 75 e *passim*. Il riferimento era a prestazioni «in opere», ma anche in polli, uova, burro, salumi, accompagnamenti, «bucato da farsi nella casa padronale e simili». Tra queste si annoverava l'obbligo di trasportare gratuitamente «i prodotti del fondo stesso ai magazzini padronali» o anche gli attrezzi, le macchine e le materie necessarie per la coltivazione. Si trattava di una regola di matrice consuetudinaria tramandata da epoche lontane, «certamente un reliquio [*sic*] di quelle prestazioni angariche che un tempo gravavano sul colono» e che era stata espressamente mantenuta nella Carta della mezzadria (art. 10 n. f). Tuttavia si puntualizzava che «oggi i contratti collettivi tendono a limitare l'obbligo del trasporto a pochi chilometri (8 o 10)» al massimo, prevedendo un compenso aggiuntivo per le distanze maggiori. Così Rossi, *Mezzadria*, cit., p. 467.

¹⁵⁶ Di Vittorio, *La politica fascista*, cit., p. 591 e ss. Non dissimile appariva la situazione rilevata relativamente agli «stralci» praticati in Emilia.

¹⁵⁷ Da Medici, *Mezzadria*, cit., p. 163, si leggeva che il contratto di mezzadria, riconosciuto ad una particolare tipologia di colonia parziaria, stava ad indicare l'usanza di dividere «all'incirca a metà» le spese di produzione e il raccolto ottenuto. Il contesto temporale, in cui fu redatta la voce, non esclude affatto che «senza alterare la natura e la fisionomia» del contratto potesse accordarsi una percentuale inferiore, pari al terzo o al quarto. In tal senso cfr. altresì Arcangeli, *Natura giuridica*, cit., p. 131. Ma la percentuale poteva anche assicurare una quota superiore al 50 %, come lasciavano intendere le «norme per la conduzione a mezzadria nei terreni di bonifica» in cui non si era completato l'appoderamento, inserite nella parte finale della Carta della mezzadria: «nella divisione dei prodotti, che di regola dovrà effettuarsi a metà, a seconda dei singoli casi e sotto forma di premi o di integrazioni, potranno essere ammesse deroghe al detto principio, nell'intento di fornire alla famiglia mezzadrile, trasferitasi in zona di bonifica, gli elementi principali ed indispensabili per consentirle la permanenza nella zona stessa» (ivi, n. 2).

¹⁵⁸ Masci, *La politica agraria*, cit., p. 149; Medici, *Mezzadria*, cit., p. 164.

copertura dell'assicurazione per invalidità e vecchiaia. Dal 1936 si era resa necessaria invece l'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi, al fine di frenare la morbilità e la mortalità diffusasi largamente tra le popolazioni rurali¹⁵⁹. In ogni caso, nel rispetto dello schema associativo, al fine di godere della specifica previdenza sociale era dovuto un contributo pecuniario annuo per ciascun componente di età superiore ai 12 anni, che ricadeva per metà sul mezzadro o colono¹⁶⁰.

Questo sfiancante e disagiato stato di fatto non faceva che indurire la qualità di vita del microcosmo agreste. Finiva di ingessarla in una disciplina aziendale 'di tipo militare', che imponeva pieno «rispetto e obbedienza» nei confronti del datore di lavoro. Proprio alla volontà del 'socio' dominante si collegavano il rischio e la minaccia permanente di ricadute nella disoccupazione, disponendo degli strumenti per un agevole ricorso all'allontanamento immediato dei non allineati e alla sostituzione con nuove braccia¹⁶¹. A fronte di salari ridotti e variabili, di meccanismi unilaterali capaci di azzerare in un attimo ogni conquista e sicurezza, appariva limpidamente che il «fattore umano» contadino ricevesse un'attenzione minore di quella riservata agli altri partecipanti alla produzione¹⁶². Cosicché la maggior parte dei vantaggi e delle convenienze si collocavano dalla parte dei possidenti, del «lupo agrario»¹⁶³.

Con considerazioni realistiche e altamente corrosive dell'ideale e attesa giustizia sociale, lo scritto del sindacalista smascherava tanta «pacchiana» demagogia e retorica propagandistica di un'idilliaca fusione delle classi, ponendo in luce

¹⁵⁹ Cfr. Senato del Regno-Camera dei deputati (curr.) *La legislazione fascista nella XXIX Legislatura 1934-1939 (XII-XVII)*, II, Roma s.d., parte XIII, p. 1372.

¹⁶⁰ Cfr. art. 3 del r. decreto-legge 19.3.1936, n. 761.

¹⁶¹ Di Vittorio, *La politica fascista*, cit., pp. 590-597. Qualora «uno o più lavoratori si dimostrassero incapaci, non volenterosi od *indisciplinati*, dovranno essere *immediatamente allontanati* dal datore di lavoro e sostituiti». Così recitava l'art. 8 del citato contratto provinciale (p. 593). Il corsivo è nel testo. Che la mezzadria configurasse ancora un «modo di gestione della proprietà» emerge da P. Passaniti, *Riflessioni sul senso storico della mezzadria. La versione toscana di un contratto particolare*, in «Historia et ius», a. 9, 2016, paper 20, p. 20 e *passim*.

¹⁶² Cfr. Thomas, *L'agricoltura*, cit. p. 601.

¹⁶³ Di Vittorio, *La politica fascista*, cit., p. 596. Jaquinto, *Ancora sulla sopravvivenza*, cit., cc. 213-214, pur avvertito delle analogie tra la Carta della mezzadria e il codice del 1942, curava di porre in luce alcuni elementi giuridici introdotti a vantaggio del mezzadro. Il consigliere della Corte di appello di Roma notava come, a proposito della «cessazione nel godimento del fondo per parte del concedente» e della continuazione del rapporto mezzadrile «nei confronti del successore», le specifiche disposizioni degli artt. 6 e 30 della Carta fossero confluite nel dettato dell'art. 2160 c.c. Il trattamento più favorevole riguardava la previsione della «facoltà di recesso del mezzadro conseguente alla sostituzione del concedente» e quella relativa alla «responsabilità sussidiaria dell'originario concedente per debiti nei confronti del mezzadro».

come la comunità rurale rappresentasse uno spazio sociale involuto in cui si concentrava un nugolo di opzioni valoriali, codificate in rapporti di forza ad alto impatto coercitivo, anche implicito. A conti fatti la linea normativa fascista, nel regolamentare l'assorbimento lavorativo dei braccianti giornalieri e avventizi all'interno di un generale processo di ruralizzazione, aveva posto in essere evidenti barriere e sbilanciamenti, che non risolvevano antiche ed irrisolte subalternità, anzi le congelavano con un travaso in altre forme. Il ricorso a rimedi autoritari e contropartite, che neutralizzavano o riducevano al minimo le garanzie giuridiche in capo ai contadini, finiva per negare loro ogni autonomia e libertà di autodeterminazione, riducendoli ad una condizione di «vero servaggio»¹⁶⁴.

Sull'inidoneità dell'istituto della mezzadria a veicolare nel lungo periodo un concreto generale progresso agrario insisté, nell'immediato secondo dopoguerra, l'indagine di Luigi Einaudi. Redigendo un corposo rendiconto valutativo della dimensione economica e giuridica nazionale, con appassionate argomentazioni egli curava di mostrare i vari punti deboli, delineandoli nella loro concretezza. Erano concentrati sostanzialmente sui risvolti statici conferiti al sistema produttivo rurale, che appariva condotto ancora in maniera troppo primitiva e non foriera di «beni che valgono», in ragione della tendenziale comune resistenza alla progettualità innovativa e ad attivarsi in proficue trasformazioni culturali ravvisata nei mezzadri. L'ulteriore *vulnus* riscontrato atteneva alla «norma legale» contenuta nell'art. 2143 c.c. del 1942 ed alle garanzie stabilite, considerando che la tipologia contrattuale in esame poteva continuare ad avere un futuro e a «vive[re] esclusivamente se a ciascuno dei due soci sia concesso il

¹⁶⁴ Di Vittorio, *La politica fascista*, cit., p. 593. Con larghe vedute, Einaudi scrivendo a De Gasperi nel dicembre del 1951 diagnosticava una condizione di «servitù della gleba». Cfr. *Lo scrittoio*, cit., p. 567 e ss. Si andava verificando un «progressivo deterioramento della qualità della vita», almeno di alcuni ceti sociali, prima ancora della partecipazione alla II guerra mondiale. Così in V. De Grazia, S. Luzzatto, *Premessa*, in *Dizionario del fascismo*, cit., I, pp. XIV-XV. Don Giuseppe Badini, Rettore dei Missionari degli emigranti, definì la mezzadria una «residuo di feudalesimo» e ne propose audacemente, sull'esempio del Belgio e dell'Olanda, «l'abolizione per giungere alla proprietà privata». Cfr. in proposito A. Perego S.I., *La XXI settimana sociale dei cattolici d'Italia (21-28 settembre). I problemi della vita rurale*, in «La Civiltà Cattolica», a. 98, v. IV, 4 ott. 1947, quad. 2335, p. 200.

diritto illimitato, senza alcuna restrizione, di disdettare l'altro socio»¹⁶⁵. La via del tramonto non era lontana¹⁶⁶.

6. Campagne e città: la lotta all'urbanesimo

Se esigenze e «motivi insiti nella natura umana» inoculavano nei lavoratori della terra l'aspirazione a «trarsi fuori dalla miseria» e quindi a lasciare spontaneamente la campagna, le migrazioni da sempre assecondavano il bisogno di una vita migliore, più decente e più civile, e non un mero «capriccio». Sia nella versione temporanea sia nella definitiva, rappresentavano un fenomeno economico-sociale intramontabile, quasi fisiologico, insito nel dinamismo interno di qualunque comunità. Con riguardo all'*homo rusticus* e all'irrefrenabile ridimensionamento numerico, la vicenda americana e inglese di oltre un secolo forniva ampie conferme¹⁶⁷.

Le migrazioni di Stato concepite come *pendant* della bonifica integrale e un atto di «giustizia sociale»¹⁶⁸, in un clima segnato dalla politica autarchica fascista, furono parte integrante del piano di accompagnare, e anche coartare, quote significative di manodopera senza lavoro verso occupazioni stabili. Erano declinazioni sul campo del celebre trionfo «autorità, ordine, giustizia», ma anche della persistente convinzione mussoliniana, ribadita espressamente ancora alla

¹⁶⁵ Einaudi, *Problemi*, cit., pp. 11 e 23, *passim*. In realtà l'art. 2143, fissando un preavviso di sei mesi, non si era affatto discostato dall'art. 5 della Carta della mezzadria. Sulla quota di ripartizione degli utili, l'economista poneva in evidenza l'incidenza di molte variabili specie per il proprietario: imposte e tasse, differenze di calcolo tra lordo e netto, «manipolazioni» e vendite, e così via. Egli motivò il suo dissenso anche nei confronti della disdetta per giusta causa, in quanto principio «antidemocratico e antisociale». Cfr. *Lo scrittoio*, cit., p. 487.

¹⁶⁶ Sulle vicende giuridiche e politiche seguenti si rinvia a Passaniti, *Mezzadria*, cit., cap. IV.

¹⁶⁷ Einaudi, *Lo scrittoio*, cit., pp. 573-575 e *passim*. Nel 1930 si affermava che, «dalla guerra a oggi, l'adozione di mezzi meccanici in agricoltura si è molto diffusa, soprattutto nell'agricoltura americana, insieme alla concentrazione di colture, per cui le persone occupate nel settore primario erano fortemente diminuite». Cfr. Thomas, *L'agricoltura*, cit. p. 602. Che il rapporto tra luogo e individuo concretasse la relazione dinamica fra possibilità di buona vita offerte dal territorio e i bisogni degli abitanti fu espresso da U. Giusti, *Lo sviluppo demografico dei maggiori centri urbani italiani dalla fondazione del Regno ad oggi. Note e considerazioni sull'urbanesimo italiano*, in «Giornale degli economisti e Rivista di statistica» v. 76, n. 3, mar. 1936, p. 166. Della percezione diffusa che si trattasse di un fenomeno naturale e irrefrenabile si incontrano tracce nel Mezzogiorno d'antico regime nelle considerazioni di G.M. Galanti, *Testamento fiorentino*, a cura di I. Del Bagno, Cava de' Tirreni 2003, p. 313 e ss.

¹⁶⁸ Cfr. la rubrica, *Importanti risultati delle migrazioni interne*, in «Annali del fascismo», a. V, n. 3, mar. 1935, p. 90.

fine del 1933, che il paese dovesse rimanere una «Nazione ad economia mista»¹⁶⁹, con un sistema governativo che intendeva incentivare l'agricoltura, rendendola una larga e solida base su cui innestare lo sviluppo della piccola e media industria, insieme a forme sicure di consenso. Al processo di ruralizzazione in corso si imputava l'inesco di una serie di possibili generali ricadute equilibratrici, che avrebbero posto le finanze al riparo da ingerenti problematiche di recessione e la società dai guasti e scompensi devastanti del 'supercapitalismo' della grande industria e dell'iperindustrialismo¹⁷⁰, quali l'inurbamento di massa e la denatalità. Tuttavia, «sino a quando non si ebbero i primi consistenti richiami alle armi, la diminuzione della disoccupazione fu assai lenta e per nulla totale»¹⁷¹.

Un'iniziale verifica sul destino lavorativo di alcuni «braccianti senza terra», sui loro spostamenti e sulla portata della loro realizzazione patrimoniale e personale, era resa esplicita già da un resoconto relativo al periodo 1930-1934 in area padana, da cui erano partiti circa 6000 individui. L'Ente ferrarese di colonizzazione, costituito nel novembre del 1933, aveva il compito di stemperare le tensioni sociali e «fissare» in Sardegna il maggior numero di braccianti della provincia emiliana su beni immobili, anche ex-ademprivili, di cui aveva ottenuto la proprietà o il possesso¹⁷². Nello specifico provvedeva ad assegnare le terre, dotate di scorte vive e morte, a famiglie contadine che su quelle dovevano

¹⁶⁹ Così nel discorso del 14 novembre 1933.

¹⁷⁰ Per un'analisi completa dei vari punti di intervento toccati dal disegno politico in tema di ruralizzazione si rinvia a De Felice, *Mussolini il duce. Gli anni del consenso*, cit., pp. 147-148 e *passim*; Nello, *Storia*, cit., p. 174. Delli Santi, *Essenza*, cit., p. 27, nello specifico sosteneva che il miglioramento del rapporto tra l'uomo e la terra non implicasse un semplicistico «spregio ed abbandono delle industrie manifatturiere», ma la valorizzazione e il «potenziamento *sino al limite* delle risorse del nostro suolo, che sono più propriamente agricole».

¹⁷¹ De Felice, *Mussolini il duce*, II, *Lo Stato totalitario*, cit., pp. 180-181. Tra l'altro i rilievi della Treves, *Le migrazioni*, cit., mostrano come il censimento del 1931 facesse registrare un calo nella popolazione maschile dedita all'agricoltura rispetto ai dati raccolti nel 1921 e che il censimento del 1936 segnalò un'ulteriore diminuzione. Al contrario negli stessi anni, il settore secondario ottenne un incremento quasi speculare. (Ivi, pp. 130 e 140).

¹⁷² Marabini, *La politica*, cit., p. 430. Dal 1930 al '38 «furono spostate circa diecimila famiglie, per un totale di oltre ottantamila componenti». Così in A. Treves, *Migrazioni interne*, in *Dizionario del fascismo*, cit., II, p. 128. L'Ente, che agiva come proprietario o come delegato delle autorità governative o di altri enti pubblici, era sottoposto alla vigilanza del Commissariato per le migrazioni. Che l'isola fosse ricchissima di terre o di proprietà pubbliche idonee ad essere colonizzate si rileva da una nota redatta da Serpieri e Razza nel gennaio 1932 e riportata in Gallo, *Il Commissariato*, cit., p. 125. Cfr. utilmente V. Delplano, *Verso l'Africa? Le migrazioni interne in periodo fascista e la (mancata) mobilità coloniale dei sardi*, in «Meridiana», n. 92, 2018, p. 82 e ss. Che Luigi Razza fosse stato tra gli artefici della «politica di trasformazione dei braccianti in coloni» emerge da Gallo, *Il Commissariato*, cit., p. 50 e ss.

compiere opere di bonifica agraria, funzionali alla «trasformazione fondiaria e [al]la riduzione a coltura».

In verità al di là degli attesi benefici ed opportunità, dalla correlazione ragionata e critica di dati statistici si profilavano i tratti di una vita che rimaneva per un tempo non breve «superlativamente misera» e mal ripagata, piena di steccati e di prove di resistenza. Chi decideva o era costretto ad affidarsi a tali soluzioni insediative, fidando in un prossimo appoderamento, affrontava un lungo ciclo di lavoro iniziale in cui dover approfondire un impegno enorme e continuo. I significativi sforzi fisici necessari all'avvio delle coltivazioni riuscivano forse dopo il primo lustro a rendere qualche modesto introito giornaliero, comunque inferiore a quello spettante ad un comune bracciante. Inoltre, all'esito conclusivo, capitava di trovarsi titolari di una consistente situazione debitoria: «tutti gli anticipi, compreso il valore della terra e le quote dei lavori eseguiti dall'Ente, nonché una quota di spese generali, sono registrati a debito delle singole famiglie, che dovranno provvedere alla *graduale restituzione secondo norme da stabilirsi*», prima di conseguire l'effettiva «assegnazione in proprietà della terra, delle case e delle scorte». Mentre la soglia minima dei diritti e delle libertà civili si abbassava, si assisteva al trionfo della discrezionalità dell'Ente creditore, dalle cui «zanne»¹⁷³ diventava difficile svincolarsi. In ogni caso, anche per il contadino che fosse riuscito a superare tutti gli ostacoli e ad assumere la condizione di piccolo proprietario non si esauriva il rischio di rimanere schiacciato dalle tasse, dalle imposizioni legislative dettate in tema di bonifica integrale o dalle contribuzioni *extra ordinem*, come quella collegata alla «battaglia contro le mosche»¹⁷⁴.

C'è da aggiungere che un coacervo di motivi esterni e di imposizioni interne amplificarono gli sviluppi negativi del programma ruralista: la «guerra per la conquista dell'«impero»» e le sanzioni economiche disposte dalla Società delle Nazioni determinarono una notevole risalita del debito pubblico e un vertiginoso aumento dei prezzi, riducendo le masse popolari, soprattutto contadine,

¹⁷³ Marabini, *La politica*, cit., pp. 430-434. Sino alla fine del procedimento, l'Ente si riservava «il diritto [...] di licenziare quelle famiglie che si dimostrassero per qualsiasi motivo, incapaci o indegne di completare l'esperimento» (p. 431). Corsivo nel testo.

¹⁷⁴ D. Ciufoli, *Per il pane bianco e per la fine della guerra*, in «Lo Stato operaio. Rassegna di politica proletaria», a. XII, n. 16-17, ottobre 1938, pp. 260-261. Per esemplificare le forme di sfruttamento e di perdita dei diritti, si menzionava la «battaglia contro le mosche» a cui il popolo era chiamato a partecipare arruolandosi in un «glorioso esercito». Un avviso podestarile rendeva obbligatorio, per ogni famiglia, il ritiro presso il Comune di «un litro di liquido moschicida, arma indispensabile per partecipare alla «battaglia»», ma per ottenerlo occorreva «sborsare, in moneta sonante, 15 lire. Chi si rifiuta è minacciato di sequestro della vacca o delle masserizie. Bisogna quindi pagare ed essere grati alle autorità fasciste che vegliano alla salute e all'igiene del popolo» (p. 261).

alla miseria¹⁷⁵. La politica degli ammassi obbligatori rappresentò un altro tassello indicativo di quella stretta autarchica che, sottraendo «la maggior parte della produzione agricola» alla disponibilità dei grandi e piccoli produttori e alla libera vendita, peggiorò definitivamente la qualità della vita contadina¹⁷⁶. Specialmente in agricoltura non si registrò alcun soddisfacente incremento salariale per i braccianti, tanto che la paga meschina di una donna rimaneva attestata a L. 2,50 al giorno, corrispondendo al prezzo di un kg di «pane bigio e indigesto»¹⁷⁷.

Quando la piena realizzazione dei risultati positivi prospettati apparve meno vicina, tratteggiando progressioni «lungo una linea praticamente opposta», ed altrettanto contenuta la collaborazione dei proprietari privati, la finalità «disciplinatrice» delle migrazioni e dell'incremento demografico fu quella che sicuramente resisté e che, tramite un *trend* di provvedimenti normativi dal deciso piglio autoritario, sopravvisse agli scossoni della grande crisi¹⁷⁸.

Nel 1929 la rivista diretta da padre Agostino Gemelli curava di diffondere dati numerici rassicuranti a dimostrazione che la «politica contro l'urbanesimo bandita dal Governo Nazionale» aveva prodotto «un'accentuata diminuzione» dell'immigrazione rispetto all'anno precedente. La «dotta» intrapresa mirava ad «evitare la diserzione dai campi e a scongiurare il pericolo della disoccupazione», ossia quelle derive sociali che stavano connotando la nuova stagione politica di area russa¹⁷⁹. In tempi coevi, mentre all'«osservatore coscienzioso» riusciva agevole constatare che le condizioni di vita della massa operaia rurale erano ben peggiori di quelle della massa operaia urbana, la risposta al quesito se è la città che attrae la gente di campagna «o è la campagna che la caccia via» richiedeva di addentrarsi nelle articolazioni del problema, che non appariva spiegabile solo in termini stipendiali e di determinismo economico¹⁸⁰. Il lavoro agricolo,

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ Cfr. i riferimenti in «Lo Stato operaio. Rassegna di politica proletaria», a. XII, n. 1, gennaio 1938, pp. 10-11.

¹⁷⁷ G. Di Vittorio, *La lotta delle masse contro la guerra e la miseria in Italia*, in «Lo Stato operaio. Rassegna di politica proletaria», a. XII, n. 18, ottobre 1938, p. 288.

¹⁷⁸ De Felice, *Mussolini il duce, Gli anni del consenso*, cit., pp. 144-148 e, sugli effetti della crisi, pp. 56-57, 61-62.

¹⁷⁹ *Cronaca sociale*, cit., p. 87. Nell'URSS «la percentuale maggiore dei disoccupati è costituita infatti dalle masse provenienti dai villaggi e dalla campagna, le quali per la decadenza dell'agricoltura sperano di trovare in città una più facile e vantaggiosa occupazione, mentre non fanno che ingrossare le masse dei disoccupati dei centri urbani aggravandone l'esistenza miserevole». Il contingente dei disoccupati all'ottobre 1926 ammontava a un milione e settantamila, mentre nel novembre 1928 ascendeva a un milione e cinquecentosettantunomila. (p. 86).

¹⁸⁰ L.F. Matthaei, *L'esodo rurale*, in «Politica sociale», a. II, gen.-feb.1930, pp. 90-1. Un'attenzione prevalente per l'attrattività del fattore economico emergeva in N. Colajanni,

prevalentemente regolato da rapporti di mezzadria¹⁸¹, continuava a rimanere poco attraente, svolgendosi in contesti affossati da persistenti «cattive condizioni» basilari, tra cui una pessima abitabilità delle case coloniche, malattie, analfabetismo, mancanza di previdenze e di servizi pubblici. Inoltre, si trovava a convivere con quel processo evolutivo inesorabile, che stava accomunando tutti i paesi «non completamente stazionari nella loro civiltà» e spingeva «gradualmente la produzione ad assumere un carattere sempre più industriale»¹⁸².

Può considerarsi organica ad una sequenza incalzante di interventi normativi, volti ad arginare l'esodo rurale e l'urbanesimo con toni sempre più intimidatori, la circolare indirizzata ai prefetti del Regno e diramata nei primi giorni del 1927. La loro azione implicava la massima diligenza nella difesa del Regime e dell'ordine pubblico, per cui era legittimata a decretare «contro ogni tentativo d'insidia o d'indebolimento», ma anche a manifestare «operante simpatia» per

L'urbanesimo, in *Il Pensiero Moderno nella scienza, nella letteratura e nell'arte*. Milano 1907, parte II (*Scienza e Economia*), p. 307 e ss.

¹⁸¹ Un *report*, edito nel 1941, fornisce uno spaccato assolutamente realistico sulle condizioni di vita dei contadini-mezzadri dell'alta Irpinia, negli anni finali del regime, e certamente estensibile ad altri territori meridionali. Ad una giornata lavorativa, per gli uomini «in media superiore alle dieci ore giornaliere», corrispondeva un'alimentazione ricca di «glucidici» e cereali, ma poco variata e assai povera di proteine animali e di grassi nonostante i miglioramenti attribuibili alla «sapiente guida del Fascismo». Dedicandosi ai «lavori leggeri dei campi», alle donne spettava «meno della metà» della razione maschile anche nel periodo di gravidanza e allattamento. Cibi semplici, quali latte e uova, venivano consumati solo in caso di malattia, mentre regolarmente si preferiva venderli per comprare altro. Le case coloniche erano delle vere tane: «basse, mal costruite, poco pulite», prive di aerazione, senza acqua corrente e servizi igienici, imponendo un'insana convivenza in promiscuità tra persone e bestiame. Cfr. diffusamente V. Bufalo, *Condizioni igienico-sanitarie dei contadini di Vallata (Avellino) ed alta Irpinia*, in «La mutualità rurale fascista», a. V, 1941, p. 879 e ss. Analoghe consapevolezze erano maturate già alla fine degli anni '30, concludendo fiduciosamente che «non appena si profilerà una contingenza favorevole, nuovi passi saranno fatti verso la integrale soluzione» del problema. Così M. Pompei, *Difesa della ruralità*, in «Politica sociale», a. X, n. 1, nov. 1937, p. 93.

¹⁸² Matthaei, *L'esodo*, cit., pp. 92-93. In qualità di capo del Servizio agricolo nell'Ufficio Internazionale del Lavoro, Matthaei poneva in luce come alcune operazioni gestite in passato dalle «piccole industrie familiari» fossero divenute industrie vere e proprie richiedendo l'uscita dall'azienda agricola e il trasferimento in località centrali. Il riferimento riguardava le attività di elaborazione e trasformazione, tra cui macellazione, concia delle pelli, fabbricazione di prodotti caseari e conserve, che anche ai fini dell'esportazione e del trasporto necessitavano della vicinanza ai porti e a luoghi di stoccaggio. Il che comportava il conseguente spostamento centripeto di macchinari e manodopera. Insisteva sulla spinta dettata dalle migliori condizioni generali della vita cittadina C. Alessandri, *Fattori economici e fattori morali dell'urbanesimo*, in «Politica sociale», a. II, giu.-lug. 1930, p. 884 e ss.

coloro che «salvaguardano l'incomparabile patrimonio morale della Vittoria»¹⁸³ e ora dell'intera Nazione. Rilevando che nei novantadue capoluoghi di provincia vivevano dieci milioni di persone, pari ad un quarto della popolazione italiana totale, una legge del dicembre 1928, che riproduceva un disegno di legge del capo di Governo, fissava le prime catene. Si conferiva all'alto funzionario, sentito il Consiglio provinciale dell'economia, la facoltà di emettere ordinanze, «aventi forza obbligatoria» nell'area di sua competenza ed eseguite in via amministrativa, per frenare «l'eccessivo aumento» dei residenti in città¹⁸⁴.

La insistente pretesa di «fermare il sole»¹⁸⁵, ossia lo spopolamento delle campagne, era accompagnato da uno strisciante senso di sostanziale debolezza e dall'urgenza di salvaguardare credibilità e consenso da un orizzonte irriducibilmente critico e franoso. Per questo, con dichiarazioni compensative e dilatorie, si reiteravano le promesse del regime di intervenire finanziariamente «affinché entro alcuni decenni tutti i rurali italiani devono avere una casa vasta e sana, dove le generazioni contadine possano vivere e durare nei secoli»¹⁸⁶.

Intanto, più concretamente, le norme dell'aprile 1931 furono chiaramente orientate a disporre le prime chiusure, intendendo osteggiare e vincolare il libero sviluppo degli spostamenti di gruppi di lavoratori e di famiglie coloniche, al di fuori della provincia di residenza. La circolazione spontanea quindi rimaneva consentita solo tra i comuni compresi in tale linea di confine. Pur non contemplando la responsabilità penale per inadempienti e contravventori, la legge n. 358/1931 prevedeva che ogni trasferimento verso un'altra area geografica, esterna al distretto di provenienza, dovesse essere sempre disposto o autorizzato dal Commissariato per le migrazioni. Egli, di concerto con gli uffici territoriali di collocamento e con le associazioni sindacali, riceveva indicazioni sul numero dei lavoratori disponibili e sulle possibilità di assorbimento, con facoltà di promuovere e sollecitare nelle zone riceventi «la revisione e la modificazione

¹⁸³ Camera dei deputati (cur.), *La legislazione fascista. 1922-1928 (I-VII)*, I, Roma s.d. (1929), p. 94.

¹⁸⁴ Ivi, pp. 93, 96, 645. La legge del 24.12.1928, n. 2961, è segnalata anche da S. Gallo, *Le anagrafi arruolate: l'Istat e le normative contro l'urbanesimo tra Italia fascista e Italia repubblicana*, in «Le Carte e la Storia», 1/2007, p. 176. D. Breschi, *Fascismo e antiurbanesimo. Prima fase: ideologia e legge (1926-1929)*, in «Storia e Futuro. Rivista di storia e storiografia» n. 6, aprile 2005, pone in risalto come «per andare incontro alle esigenze del mondo imprenditoriale» il Consiglio provinciale dell'economia fosse stato investito di «quel potere consultivo che rendeva possibile a quel mondo una relativa autonomia e flessibilità nella gestione dei flussi migratori urbani» (p. 7).

¹⁸⁵ Einaudi, *Lo scrittoio*, cit., p. 575.

¹⁸⁶ B. Biagi, *Le case dei rurali*, in «Politica sociale», a. XII, nn. 4-5, feb.-mar. 1940, p. 119.

dei patti collettivi di lavoro vigenti»¹⁸⁷. Al cospetto di un accentramento incalzante e di manovre imposte dall'alto, anche questo baluardo di rappresentanza di opposti interessi diveniva suscettibile di sacrificio e, in ogni caso, di assumere rilevanza secondaria.

Un ulteriore pressante impulso oppressivo animò il decreto emanato dal capo di Governo il 22 luglio 1933, che mirava a abbattere gli spazi di autonomia e di gestione disarticolata comminando precisi rimedi sanzionatori. Impostato su un incisivo articolo unico, il provvedimento intimava che, in assenza della necessaria autorizzazione, i lavoratori e le famiglie coloniche potevano essere «restituiti di autorità ai luoghi di provenienza». Con un irrigidimento incalzante e bidirezionale se per costoro si potevano ordinare rimpatri, ai datori di lavoro erano irrogate le stesse ammende relative all'assunzione di personale non iscritto nelle liste di collocamento, raggiungendo la «misura massima» nei casi di spostamenti di famiglie coloniche¹⁸⁸.

In un esasperato crescendo totalitario venne approvata dal Senato e dalla Camera dei Fasci e delle Corporazioni la legge del 6 luglio 1939 nota per il suo titolo inequivocabilmente repressivo: *Provvedimenti contro l'urbanesimo*¹⁸⁹. Al cospetto di un fenomeno «sempre risorgente» che mostrava gli esiti fallimentari della «politica del villaggio»¹⁹⁰, cadevano sotto i riflettori e la scure del potere pubblico non più solo le campagne e il lavoro rurale, ma i movimenti centrifughi

¹⁸⁷ Cfr. l. 9.4.1931, n. 358, in G.U., 27.4.1931, a. 72, n. 96. In particolare si rinvia al dettato degli artt. 3-7.

¹⁸⁸ Fu pubblicato in G.U. del 9.8.1933, a. 74, n. 184, con il titolo di *Norme concernenti la migrazione da Provincia a Provincia dei gruppi di operai e quella delle famiglie coloniche*. Che il decreto di luglio 1933 fosse «perfettamente legittimo», per quanto non applicabile nel caso in esame, si affermava in una sentenza di Cassazione del 1935. La controversia era insorta per ricorso del proprietario terriero Luigi Verlatto, condannato dal pretore all'ammenda di L. 2400 (con conferme in appello) per il trasferimento della famiglia colonica Donnagenna. Diversamente fu deciso l'annullamento senza rinvio dalla Suprema Corte, considerando che il relativo contratto di mezzadria era stato stipulato prima dell'entrata in vigore del decreto del 1933 e che tardivamente si era verificato solo lo spostamento di parte del gruppo parentale. Cfr. *La Giustizia penale*, parte III, *Le leggi speciali*, a. XLIII, 1937, *Giurisprudenza della Cassazione, Lavoro*, sez. I, 18 nov. 1935, c. 102 e ss. «I lavoratori esclusivamente a compartecipazione, compresi i mezzadri ed i coloni parziari», furono eccettuati dall'obbligo del libretto di lavoro, altro strumento di controllo sui trasferimenti. Cfr. l'art. 1 della l. 10.1.1935, n. 112, pubblicata in G.U. del 5.3.1935, a. 76, n. 54. Che il decreto del 1933 configurasse «come reato completo» non qualunque movimento di famiglie o gruppi colonici, «ma lo spostamento avvenuto da una provincia ad un'altra» fu principio chiarito dalla Suprema Corte nel 1938. Cfr. Corte di Cassazione, Sez. I penale, in *La Giustizia penale – Le leggi speciali*, a. 1939, p. 613.

¹⁸⁹ L. n. 1092 edita in G.U. del 9.8.1939, parte I, anno 80, n. 185.

¹⁹⁰ Espressioni di Bottai rinvenute in «Critica fascista», a. XVIII, n. 14, 15 mag. 1940, p. 225.

e le città nella loro interezza, predisponendo una disciplina veramente totale e intransigente delle migrazioni interne. Si ritrovavano accostate e strette dalla stessa morsa le questioni attinenti all'anagrafe e all'occupazione, da chiunque poste in essere. «Nessuno» poteva trasferire la residenza nei capoluoghi di provincia, in comuni con popolazione superiore ai 25.000 abitanti o in comuni di notevole importanza industriale, se non dimostrando di esservi obbligato da esigenze professionali e lavorative, o da altri giustificati motivi con la garanzia preventiva del possesso di adeguati mezzi di sussistenza (art.1). Al divieto censuario di spostamento e di soggiorno in un comune diverso da quello di appartenenza, si aggiungeva il rimpatrio obbligatorio dopo la cessazione del lavoro che aveva indotto all'immigrazione, anche disposto con provvedimento di polizia (art. 6).

La normativa intendeva creare zone protette tutelando alcuni centri urbani dall'invasione di individui clandestini e irregolari, ma anche inculcare con modalità intimidatorie un concetto basilare della rivoluzione fascista, «alla portata di ogni intelligenza», inculcando il paradigma che «nell'ordinamento costituzionale attuale dell'Italia non è possibile che nello stato esistano forze di opposizione allo stato»¹⁹¹. La direzione inibita restituisce un'equazione semplice: vero o potenziale che fosse, l'avversario-nemico del comando statale, veniva «associato al criminale»¹⁹².

Esasperati i vincoli e le «frontiere del lavoro»¹⁹³, nella Penisola prendevano corpo mercati statici e «legalmente chiusi»¹⁹⁴, mentre in mancanza di un «giustificato motivo» si penalizzavano aspramente gli individui e gli strati popolari inferiori, direttamente coinvolti nell'abbandono della terra a cui erano «adibiti», quasi si trattasse di una propensione destinata: per l'esercito dei lavoratori agricoli, in aggiunta alla prescrizione generale che li confinava in un luogo determinato, era fatto divieto di iscrizione agli uffici del collocamento per «lavori di categoria diversa» pure nel luogo originario di residenza (art. 7). In ragione del primato assoluto di un ingombrante principio di autorità, a tutti gli effetti veniva completamente immobilizzata la loro identità lavorativa, impedendo *a priori* ogni eventuale passaggio al settore produttivo secondario o terziario. Serrato il

¹⁹¹ Così nel «trattatello elementare» di Del Prete, *Istituzioni*, cit., frontespizio e p. 10.

¹⁹² M. Sbriccoli, *Le mani nella pasta e gli occhi al cielo. La penalistica italiana negli anni del fascismo*, in *Idem, Storia*, cit., II, p. 1008.

¹⁹³ R. Chieppa, *Nota* a ordinanza del Tribunale di Salerno, 25.7.1956, in *Massimario di Giurisprudenza del lavoro*, a. XXIX, nn. 11-12, nov.-dic. 1956, p. 286. Il magistrato non mancava di ribadire ed argomentare il contrasto evidente con la Costituzione (*passim*).

¹⁹⁴ Einaudi, *Lo scrittoio*, cit., p. 581. Il corsivo è nel testo.

legame con il territorio, specie meridionale, si svelava un completo annullamento delle libertà ed aspirazioni individuali.

Nello stesso tempo l'opera di ingegneria economica e civile tentata mostrava la rigidità del meccanismo attuativo¹⁹⁵ e di essere del tutto improntata alla staticità degli assetti sociali. Rispetto ad altre categorie di persone, essa strutturava un blocco permanente in basso e un divario notevole, i quali, entro il minimo raggio d'azione consentito, non lasciavano intravedere spiragli e progressioni praticabili. Inoltre l'assoggettamento a forme di coartazione sostenute da pene pecuniarie e detentive (art. 9) riusciva a configurare un'estensione dell'istituto del domicilio coatto ed una privazione del diritto civile della libertà personale, rimarcando il ritorno ad una sudditanza non lontana dalla servitù della gleba¹⁹⁶. Del tutto congruente la riflessione di sintesi formulata da Maranini, secondo cui il regime aveva «trasformato il paese in una vasta prigione dalla quale non si p[oteva] uscire senza il consenso del governo»¹⁹⁷.

Che dalle norme del 1939 si potesse trarre uno stimolo costruttivo, per ridar «vita e fervore di iniziative, sociali ed economiche, a ciascuno dei settemila Comuni d'Italia» e a una tradizione millenaria, fu l'interpretazione morbida e in parte elusiva lanciata da Bottai nella primavera successiva¹⁹⁸. In realtà in un «sistema fortemente gerarchico e unitario [che] intende controllare la propria economia, magari sacrificandone, alle volte, talune esigenze, in vista di fini superiori»¹⁹⁹, l'obiettivo di stroncare lo spopolamento delle campagne concordava con l'altro di preservare l'equilibrio e l'armonia delle città anche medie e piccole: il criterio privilegiato fu quello di attribuire prevalenza ai luoghi, piuttosto che

¹⁹⁵ L'art. 7 ammetteva che il prefetto, udito il podestà del luogo di residenza, uffici di collocamento e associazioni sindacali, potesse disporre deroghe «giustificate da eccezionali situazioni di fatto» (co. 2). «La legislazione antiurbanistica, intervenendo in una sfera di diritto privato, pone alcune restrizioni alla libertà personale di circolazione e d'elezione dentro i confini nazionali, e, a guardarla bene, la tipica affermazione del concetto d'uno Stato non solo supremo moderatore ma anche fattore attivo nell'equilibrio economico del paese e nelle sue determinanti demografiche». Così R. Caniglia, *Parabola della città*, Roma 1935, pp. 118-119.

¹⁹⁶ Einaudi, *Lo scrittoio*, cit., pp. 577-578. Il testo della legge è stato da molti analizzato e commentato, tra cui C. Ribolzi, *La legislazione italiana in tema di migrazioni interne*, in CRIS, Centro di ricerche industriali e sociali di Torino (cur.), *Immigrazione e industria*, Milano 1962, p. 149 e ss. Di recente Gallo, *Le anagrafi*, cit., p. 179 e ss.

¹⁹⁷ G. Maranini, *Storia del potere*, cit., p. 297.

¹⁹⁸ Cfr. «Critica fascista», a. XVIII, n. 14, cit., p. 225.

¹⁹⁹ M. Boldrini, *Urbanesimo*, in *Dizionario di Politica*, cit., IV, p. 551. Si giudicava «senz'altro pernicioso un eccessivo spostamento di masse dai piccoli ai grandi comuni, perché in tal modo si indebolisce numericamente la parte più sana della popolazione a vantaggio di quella urbana, le cui caratteristiche demografiche sono meno favorevoli».

alle persone. Una solida e convincente sponda era offerta dal rapporto tra matrimoni, natalità e mortalità che raggiungeva proporzioni ottimali nelle «borghate», comprendenti specialmente i centri con un numero di abitanti compreso tra le duemila e le ventimila unità. Ospitando queste il 56% della popolazione nazionale, con una vita che scorreva «laboriosa e tranquilla»²⁰⁰, andavano a costituire il primario serbatoio demografico e alimentare che non bisognava sconvolgere con deflussi spontanei e incontrollati. In un quadro giuridico e ideologico così stagnante, le aspirazioni di miglioramento sociale, la dignità e i bisogni civili degli individui non trovano spazio.

Tra l'altro, conformemente al principio secondo cui il diritto di residenza dipendeva dall'occupazione nel territorio, le ultime regole sancite articolavano una serie di intralci burocratici vessatori, idonei a condurre in un vicolo cieco il lavoratore che avesse velleità di spostarsi dalle zone rurali verso le città della penisola: non poteva essere assunto se non fosse registrato presso gli uffici di collocamento, i quali non potevano procedere a detta iscrizione prima della registrazione nell'anagrafica del Comune di immigrazione, che si concedeva previa dimostrazione di avere già un'occupazione sufficiente e stabile in quel luogo. In definitiva, un circolo vizioso che determinò una folla di operai clandestini, i quali, con vari espedienti «escogitati sovente in pieno accordo col datore di lavoro»²⁰¹, riuscivano in massa ad evadere.

7. Un lento cambiamento di rotta

All'avvento della Repubblica e della Costituzione, il patrimonio valoriale e normativo del Ventennio in tema di lotta all'urbanesimo si preparava a salire sul banco degli imputati, ma non a rimanere esente da tendenze moderate e attendiste. La riflessione giuridica fu sollecitata dal fine di trovare un coordinamento

²⁰⁰ Ivi, pp. 549-551. «Con questa parola si indica il fatto che la popolazione di città, pur avendo un quoziente di aumento naturale inferiore a quello della popolazione campagnola, si sviluppa più rapidamente di quest'ultima, per effetto di immigrazione» (p. 549).

²⁰¹ A. Messineo S.I., *A proposito della XXXIII settimana sociale dei cattolici d'Italia (25 settembre – 1° ottobre 1960)*, in «La Civiltà Cattolica», a 111, v. IV, 1960, pp. 250-1. Einaudi, *Lo scrittoio*, cit., pp. 580 e 583, rilevava come questo contorto meccanismo giovava ai potenti, a gruppi sociali privilegiati, e contemporaneamente incentivava l'illiceità giuridica, ossia raccomandazioni e corruzione per ottenere «l'appoggio di chi può». Anche Gallo, *Le anagrafi*, cit., fa riferimento al mancato funzionamento delle restrizioni, ad un decollo non riuscito e da subito noto all'Istituto Centrale di statistica e ad altri uffici ministeriali (p. 181 e ss.). Con un'attenta indagine diacronica, il deputato Aldo Venturini dichiarò che il fascismo aveva trovato rimedio alla disoccupazione «costringendo la gente a morire sul posto dove si trovava o inviandola a riversare la propria miseria su altri popoli più miseri, come l'Africa e l'Albania». Cfr. Atti Parlamentari, Camera dei deputati, III Legislatura. *Commissioni riunite (Interni – Lavoro)*, I, 11.12.1959, p. 11.

tra la legge del 1939, quella sull'avviamento al lavoro dipendente varata nell'aprile 1949²⁰² e, soprattutto, con gli artt. 16 e 120 Cost. violati da entrambe, sia singolarmente che congiuntamente.

L'ultima legge sulla funzione pubblica del collocamento, emanata in epoca di transizione e rivolta alla sistemazione dei disoccupati, risultava permeata da un criterio classificatorio declinato ancora secondo parametri strettamente territoriali. Sollevare dalle pressioni sociali la «circostrizione» in cui si verificava un eccesso di offerta di manodopera imponeva a quest'ultima l'iscrizione in apposte liste e ai datori di lavoro di avvalersi nelle assunzioni sempre di tale meccanismo (art. 13). Tuttavia si verificavano discrasie interpretative quando un imprenditore tratteneva operai assunti nel luogo ove aveva iniziato l'attività originaria, «di sistemazione stradale, ad esempio», utilizzandoli anche per la prosecuzione della stessa nei comuni vicini, quasi che per la squadra impegnata si stesse costituendo un privilegio. Il caso specifico, non infrequente, richiedeva un raccordo logico dei molti interessi pubblici e privati in gioco, che coinvolgevano il territorio di partenza e quello di arrivo, i lavoratori già coinvolti e il datore di lavoro, ma anche i tempi di conclusione e la qualità di tutto il manufatto, insomma la resa complessiva. Al magistrato Alfonso Iaquina, in servizio dal 1935, sembrò potersi trovare un valido ausilio nell'art. 2 del provvedimento del '39 ancora in vigore, che dispensava «de iure» l'imprenditore dal rivolgersi nuovamente all'ufficio di collocamento quando si trattasse della continuazione di un «medesimo» lavoro con i «medesimi» operai, benché «di Comuni contermini» a quelli nei quali il cantiere li aveva spostati²⁰³.

La legge contro l'urbanesimo aveva determinato una serie di scompensi e di incertezze prevalentemente nella gestione comunale del servizio anagrafico, in aperta contraddizione con lo scopo ed il criterio informatore di certificare, con riguardo a domicilio e residenza, le situazioni di dimora reale ed effettiva. Detto principio aveva sopportato un totale «invertimento» e la «stranezza» delle annesso conseguenze consisteva nell'essere riuscito ad impedire «l'iscrizione dello stato di fatto» nei registri di popolazione ma non «ad impedire il trasferimento dei rurali dalla campagna alla città» per trovare nuovi impieghi²⁰⁴. Nel rapporto di diritto tra persona e territorio, il denunciato divario tra forma e sostanza

²⁰² L. 29.4.1949, n. 264, *Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza ai lavoratori involontariamente disoccupati*, in G.U. del 1.6.1949, n. 125, *Supplemento ordinario*, parte I.

²⁰³ A. Iaquina, *Legge sul collocamento e legge contro l'urbanesimo*, in «La Giustizia penale», parte I – I *Presupposti*, a. 1952, pp. 143-144.

²⁰⁴ V. Gamberini, *La residenza e la libertà di soggiornare nel diritto vigente*, in «Il Corriere amministrativo», a. 1952, p. 14 e ss. Gli impiegati comunali dei piccoli comuni «sanno che determinate persone si sono trasferite in città» e che non ritorneranno mai più, ma quelli ricevuti «rifiutano l'iscrizione».

appariva solo in minima parte colmato dall'applicazione della legge che dieci anni dopo si interessava di avviamento al lavoro. Di quest'ultima, in particolare l'art. 15 aveva provveduto a «chiudere la tenaglia»²⁰⁵, attribuendo rilevanza prioritaria al requisito della residenza. Al contrario l'art. 11, dal punto di vista tecnico e amministrativo, aveva aperto un piccolo varco alla regolarizzazione presso le anagrafi competenti di molte posizioni 'illegali': relativamente a specifiche categorie di persone e di mansioni, esonerava *in toto* il datore di lavoro dall'obbligo di attingere dalle liste di collocamento e nello stesso tempo consentiva «il passaggio del lavoratore direttamente e immediatamente dall'azienda nella quale è occupato ad un'altra» e «come l'esperienza a[veva] dimostrato» anche con un trasferimento da un luogo ad un altro²⁰⁶.

Nei primi anni '50 la riforma agraria²⁰⁷ non riuscì fermare gli esodi dalle campagne. Infatti si verificava che i «Comuni protetti» *ex lege* dall'afflusso migratorio continuavano a «rifiutare sistematicamente» le istanze di iscrizioni anagrafiche o comunque a tergiversare opponendo «molte difficoltà ad accettar[le]». L'ostruzionismo di tale «resistenza» veniva praticato profondendosi in meticolose indagini in ordine all'alloggio, alla composizione familiare e ai mezzi economici di sussistenza dell'immigrato». Si trattava di una modalità operativa inidonea ad un sistema democratico, a cui «neppure la legislazione fascista era arrivata». È che, nell'apparato statale e in quanti assicuravano la continuità dello Stato²⁰⁸, albergava «una specie di tendenza a resistere alle leggi innovatrici», pure se di caratura costituzionale, quasi perturbassero un ordine oggettivo e autosufficiente. La reazione passiva alle svolte giuridiche in atto, a metà tra sbandamento e diffidenza, era confortata da un'educazione giuridica rigida ed

²⁰⁵ L'espressione è di G. Amato, *Commento all'art. 16*, in G. Branca (cur.), *Commentario della Costituzione*, II, *Rapporti civili*, nt. 6, p. 118.

²⁰⁶ Gamberini, *La residenza*, cit., p. 16. La legge n. 1224 del 1954 sull'anagrafe ripristinava il «concetto tradizionale di residenza, ponendo come unico fatto costitutivo della stessa la dimora abituale in un determinato luogo». All'obbligo dell'interessato di presentare apposita richiesta corrispondeva il potere dell'ufficiale comunale di compiere l'iscrizione d'ufficio. Cfr. G. Auletta, *La disciplina legale dell'urbanesimo (ostacoli ed incentivi alle migrazioni)*, in *Le migrazioni interne ed internazionali nel mondo contemporaneo*, Atti della XXXIII Settimana Sociale dei Cattolici d'Italia. Reggio di Calabria, 25 settembre – 1 ottobre 1960, Roma 1961, p. 109 e nt. 5.

²⁰⁷ L. 21.10.1950, n. 41, edita in G.U. del 28.10.1950, a. 91, n. 249, parte I, *Norme per la espropriazione, bonifica, trasformazione ed assegnazione dei terreni ai contadini*. Sui suoi articolati e non brevi tempi attuativi si rinvia a E. Romagnoli, *Agraria, Riforma*, in *Enciclopedia Italiana*, III Appendice, Roma 1961.

²⁰⁸ Resta fondamentale il contributo di C. Pavone, *La continuità dello Stato. Istituzioni e uomini*, ora in *Gli uomini e la storia. Partecipazione e disinteresse nella storia d'Italia*, a cura di D. Bidussa, Torino 2020, p. 55 e *passim*.

«eccessivamente formalistica»²⁰⁹, poco avvezza alla valutazione critica del rapporto tra fatti e valori²¹⁰.

Il più significativo punto di rottura dell'ordinamento moderno dalla legislazione fascista si traeva dalla Costituzione, che aveva restituito centralità alla persona e alle sue libertà, attraverso i principi riguardanti l'uguaglianza, il diritto al lavoro, la libertà di circolare e soggiornare liberamente su tutto il territorio nazionale, come di espletarvi la propria professione o impiego²¹¹. Giuseppe Auletta curava di porre in luce che la questione, pur molto discussa, era rimasta a lungo sospesa. Nella primissima età repubblicana proprio tra i giuristi si verificò l'incapacità di addivenire all'elaborazione univoca di una prognosi avvertita e coerente, mentre invece si delinearono tre disparate linee interpretative, tutte coesistenti e vitali presso gli «studiosi del problema»: quella della «già avvenuta abrogazione» dei provvedimenti sull'urbanesimo ad opera della legislazione successiva, quella della loro incostituzionalità, infine quella del «pieno vigore attuale». Nel 1956, infatti, il Chieppa constatava con amarezza che le istituzioni giudiziarie procedevano troppo cautamente e che «neppure» l'ordinanza del Tribunale di Salerno che stava provvedendo ad annotare, né altre pretorili coeve si erano spinte tanto su quel controverso nodo giuridico, da sollecitare l'eliminazione di certi residui totalitari. Nessuno aveva osato affrontare di petto un problema di notevole spessore civile sino al punto di proporre alla Corte

²⁰⁹ Cfr. U. Fanti, *La legge contro l'urbanesimo*, in «Nuova rassegna di legislazione, dottrine e giurisprudenza», 1954, p. 1916 e nt. 2. Nello specifico si citava la circolare del 22 luglio 1940, n. 1200,10 del Ministero dell'Interno, la quale aveva precisato che potevano bastare le semplici dichiarazioni fornite dall'istante, escludendo l'obbligo di esibire la propria documentazione patrimoniale.

²¹⁰ La configurazione del diritto come uno scrigno di valori eterni e un «*thesaurus* di verità» ha rappresentato una problematica centrale nella storiografia di Raffaele Ajello. Cfr. *Epistemologia moderna e storia delle esperienze giuridiche*, Napoli 1986, p. 9 e *passim*; Idem, *Formalismo medievale e moderno*, Napoli 1990.

²¹¹ Posta la questione se la libertà di circolazione e di soggiorno implicasse «anche la libertà di scelta del luogo di lavoro» non espressamente garantito come diritto costituzionale a sé stante dalla nostra Carta, M. Mazziotti rinveniva la soluzione affermativa nella parola «soggiornare», attinente non alla breve dimora ma al risiedere e al fissare il domicilio. Diversamente la Legge fondamentale per la Repubblica Federale di Germania che, all'art. 12, aveva previsto il «diritto di scegliere liberamente la professione, il luogo di lavoro e le sedi della propria formazione». Cfr. *Circolazione e soggiorno (Libertà di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, VII, Milano 1960, p. 17. In realtà durante i lavori preparatori «si è messo in rilievo che la libertà di fissare la dimora è strettamente collegata con quella di scegliere la professione» in rapporto al «ripudio di ogni forma di organizzazione collettiva della produzione la quale potrebbe richiedere la formulazione di piani economici e, con essi, della limitazioni alla scelta della residenza». Così in V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma 1949, p. 48.

Costituzionale la questione di legittimità «delle leggi sull'urbanesimo e sulle migrazioni interne, limitandosi a richiamarle come motivo di incostituzionalità della legge n. 264 del 1949»²¹². Né si ripresentarono altre occasioni negli anni seguenti, per cui il dibattito dottrinale e giurisprudenziale, rimase aperto per oltre un decennio, mantenendo ferma una situazione di incertezza in ordine al definitivo superamento dei confini interni²¹³.

La tesi dell'incostituzionalità, per contrasto con l'art. 16 Cost., fu intercettata e veicolata da una circolare del Ministero dell'Interno del marzo 1952, con riflessi immediati su una disposizione del prefetto di Torino, qualificando «illegitimo il ricorso all'istituto del rimpatrio» coattivo connesso alle norme sull'urbanesimo. Anche l'Istituto Centrale di Statistica, che vigilava sui registri anagrafici, con analoga argomentazione nel dicembre del 1955 provava a svincolare il riconoscimento della residenza dai rapporti di lavoro, pur con qualche oscillazione: se gli organi periferici dell'amministrazione centrale, prefetti e questori, in larga parte avversarono o disattesero le norme incriminate ritenendole abrogate o incostituzionali, furono gli uffici comunali a rimanere maggiormente incagliati nelle prescrizioni del passato regime²¹⁴. Tra quei «negrieri»²¹⁵ aleggiava l'idea che la mobilità di manodopera priva di un serio monitoraggio potesse risultare contraria agli interessi, lavorativi e sociali, dei residenti e determinare

²¹² Chieppa, *Nota*, cit., p. 287. Infatti anche la sentenza della Corte Costituzionale n. 53 del 17 aprile 1957, investita di una questione di legittimità relativa agli artt. 8, 13 e 27 della legge 264/1949, curò di specificare «preliminarmente che non esiste l'asserita correlazione di tali norme con le leggi, che si assumono incostituzionali, del 9 aprile 1931 n. 358 e del 6 luglio 1939 n. 1092» avendo le stesse «ben diverso oggetto». La «correlazione sostanziale», per quanto esistesse, non fu mai direttamente e «ritualmente» deferita alla Corte. Così commentava R. Flammia, nella sua *Nota*, in «Il Foro Italiano», v. 80, 1957, parte I, *Giurisprudenza costituzionale e civile*, c. 730.

²¹³ In realtà l'ordinanza emessa dalla Corte Costituzionale il 2 marzo 1961, n. 10, atteneva a tre giudizi di legittimità costituzionale promossi proprio relativamente alla legge 1092/1939, ma a seguito della sopravvenuta legge abrogativa n. 5 del 10 febbraio 1961 concludeva di rimettere la questione ai giudici *a quo* per «una nuova valutazione sulla rilevanza della questione».

²¹⁴ Auletta, *La disciplina legale*, cit., p. 110 e ss. Con una solida esperienza di segretario principale del Governatorato di Roma, il dott. Alberto Gelpi escludeva il contrasto della legge del '39 con l'art. 16 Cost. e si esprimeva a favore della separazione dell'iscrizione al collocamento da quella anagrafica. Intanto testimoniava l'inoperatività delle menzionate norme ordinarie fasciste, che aveva prodotto l'afflusso nei grandi centri di migliaia di persone ridotte a vivere in baracche e in altre abitazioni improprie nelle zone di periferia. *La legge contro l'urbanesimo e l'art. 16 della Costituzione*, in «Il corriere amministrativo», a. VIII, n. 4, 29 feb. 1952, pp. 171-172. Il suo ruolo di funzionario comunale si ricava da *Guida Monaci. Annuario generale di Roma e Lazio*, Roma 1941, pp. 593 e 1335.

²¹⁵ Einaudi, *Lo scrittoio*, p. 579.

un generale aggravio fiscale o di tipo urbanistico. Congiuntamente tali perplessità rafforzavano il pregiudizio sulla possibilità di integrazione in un tessuto sociale diverso senza peggiorarlo e, insieme, la preoccupazione per la tenuta dell'ordine pubblico. Erano tutti motivi spendibili per continuare a sostenere «la vigenza come la costituzionalità» dei provvedimenti sull'urbanesimo²¹⁶. In particolare aveva un buon seguito la tesi secondo cui l'art. 16 Cost., facendo salve le limitazioni che la legge stabilisce per motivi di sanità e sicurezza, non confliggeva affatto con le intime *rationes* che la disciplina normativa ereditata poneva intendendo tutelare preventivamente gli stessi interessi collettivi.

Meno convincente risultava l'indirizzo interpretativo secondo cui sia le prescrizioni del '39 che quelle successive sul collocamento intendevano porre mezzi capaci di rendere effettivo il diritto al lavoro e garantirne un'equa distribuzione. In effetti la debolezza dell'orientamento dottrinale emergeva *ictu oculi* anche da un'analisi del merito, perché i rigidi controlli predisposti nei confronti di un fenomeno ritenuto patologico e l'aggancio ad una visione statica del sistema produttivo, come dimostrato dagli studi economici, mai potevano condurre ad un aumento dell'occupazione.

La smentita più significativa arrivava proprio dalle valutazioni che più di recente avevano guidato il legislatore il quale, nella direzione contraria, puntava a creare facilitazioni, incamminandosi verso una visione dinamica dello sviluppo economico ed occupazionale. D'altro canto, un capovolgimento prospettico scaturiva dai trattati istitutivi della CEE e della CECA, che attestavano il principio della libera circolazione dei lavoratori nelle Comunità e agli Stati ponevano l'obbligo di eliminare le procedure e pratiche amministrative che potessero risultare di ostacolo²¹⁷. In aggiunta, sotto la presidenza di Luigi Einaudi, con una legge del luglio 1952 l'Italia ratificava «la Convenzione n. 88 concernente l'organizzazione del servizio di impiego», adottata dalla Conferenza generale dell'O.I.L. nel luglio del 1948. Così si dava «piena ed intera esecuzione»²¹⁸ ad un

²¹⁶ Auletta, *La disciplina legale*, cit., pp. 111 e 119.

²¹⁷ Ivi, p. 121. Proprio Einaudi, alla fine del 1951, dichiarava che «l'abolizione pura e semplice» delle norme contro l'urbanesimo era urgentissima. Con quei limiti «noi non possiamo continuare a presentarci nelle assisi internazionali a chiedere libertà di emigrazione nei paesi esteri dove la mano d'opera fa difetto». Idem, *Lo scrittoio*, cit. p. 579.

²¹⁸ Artt. 1 e 2 della legge 30.7.1952, n. 1089, pubblicata in G.U. del 23.9.1952, a. 93, n. 195, parte I. Cfr. anche le argomentazioni di Flammia, *Nota*, cit., c. 732. Nell'ordinamento del lavoro la libertà di circolazione e di soggiorno nel territorio dello Stato «implica non una, ma più situazioni giuridiche: situazione nella quale è prevalente il carattere della materialità del muoversi, del circolare da un luogo ad un altro» di un singolo o di gruppi di lavoratori. Il circolare è strumentale allo scopo di trovare occupazione adeguata alle proprie competenze e necessità (c. 731). Analogamente C.M. Iaccarino, *La libertà di locomozione e di soggiorno e le norme sull'urbanesimo*, in «Il diritto dell'economia. Rivista di dottrina e di giurisprudenza», n. 8,

servizio di collocamento che promuoveva la mobilità geografica e professionale. Lo scollamento e il contrasto tra la legislazione del regime e quella più recente, sia costituzionale che ordinaria, apparivano confermati e notevolmente amplificati dalle sfide in preparazione sullo scacchiere europeo.

Intervenendo su un delicato punto di diritto, nel giugno del 1956 la Corte Costituzionale dava la stura al processo di erosione di alcune figure interagenti con la lotta all'urbanesimo, pronunciandosi in merito all'art. 157 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza «riguardanti il foglio di via obbligatorio». Con la sentenza n. 2 il Giudice dei diritti, innanzitutto, curava di ribadire i motivi adottati nella pronuncia di esordio, con i quali aveva dichiarato «la propria competenza a giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge anche se anteriori all'entrata in vigore della Costituzione», puntualizzando espressamente anche la differenza con l'istituto giuridico dell'abrogazione²¹⁹. Con riguardo al rimpatrio obbligatorio deliberò che il relativo procedimento era da considerarsi legittimo solo se giustificato da fatti concreti e oggettivi «rientranti nelle limitazioni indicate dall'art. 16» Cost. Si trattava di «limiti-condizioni» al godimento della relativa situazione attiva e non di «limiti-eccezioni»²²⁰, per cui il «sospetto» del pericolo non bastava a disporre la misura, in quanto fonte di possibili derive arbitrarie della discrezionalità amministrativa²²¹.

Due anni dopo, l'on. Renato Quintieri presentò alla Camera un disegno di legge per disporre l'abrogazione della legislazione contro l'urbanesimo e modifiche alla legge n. 264/1949. Pur osservando che negli ultimi anni i provvedimenti del '39 erano caduti «in pratica desuetudine», le risultanze anagrafiche prodotte apparivano ancora «difformi dalla reale situazione della popolazione nei vari comuni». Il testo elaborato, avversando un indiscriminato urbanesimo, poneva un'unica condizione all'iscrizione nei registri anagrafici consistente

1956, pp. 912-913, poneva bene in risalto come la norma sull'urbanesimo importava «un limite alla libertà di lavoro».

²¹⁹ In tema particolarmente rilevanti risultano le riflessioni di D. Luongo, *Il giudizio costituzionale*, in AA.VV., *Il potere dei conflitti. Testimonianze sulla storia della Magistratura italiana*, Torino 2015, p. 185 e ss.

²²⁰ Cfr. P. Barile, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova 1953, p. 124.

²²¹ Sentenza Corte Costituzionale, n. 2 del 14.6.1954. A proposito dell'art. 16 e delle «limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza» appariva opportuno mettere in luce che la formula *in via generale* avesse voluto proprio «escludere i provvedimenti particolari dell'autorità amministrativa contro determinate persone o determinati gruppi o categorie di persone». Cfr. Gelpi, *La legge*, cit., p. 171. L'aggiunta di tale espressione fu suggerita da Lelio Basso durante i lavori preparatori, come emerge da Falzone, Palermo, Cosentino, *La Costituzione*, cit., p. 48.

nell'occupazione di un alloggio abitabile (art. 1). Con riferimento al movimento migratorio verso città capoluoghi di provincia, o con popolazione superiore a 25.000 abitanti o di notevole importanza industriale, l'art. 2 della proposta avanzata intendeva riconoscere agli «abitanti dell'*interland* di tali centri la stessa preferenza negli avviamenti al lavoro di quelli del centro principale». Il fine dell'equiparazione consisteva nell'eliminare la causa potenziale di ulteriore afflusso e nel consentire ai lavoratori di continuare a «risiedere in paesi di campagna» e di dedicarsi «stagionalmente o marginalmente anche alle attività agricole»²²².

La necessità e l'urgenza di un mirato intervento legislativo erano «da tempo dichiarate da tutti i settori dell'opinione pubblica» in considerazione del fatto che le centinaia di migliaia di operai provenienti dal sud Italia ed occupati nella zona del triangolo industriale rischiavano, da un giorno all'altro, di «essere rimpatriati con foglio di via obbligatorio». Gli intralci frapposti alla loro pronta regolarizzazione nei pubblici registri li sottoponeva «ad una serie di ricatti da parte dei datori di lavoro poco scrupolosi», inducendoli ad accettare condizioni lavorative e forme di sottosalario, in violazione dei contratti collettivi, che nuocevano gravemente anche alla manodopera residente²²³. Mentre il Paese avviava la ricostruzione, tali esiti oltre ad incidere negativamente sul mercato del lavoro, palesavano una contraddizione tra il vecchio diritto interno e l'apertura dei confini decretata dai trattati internazionali entrati in vigore tra il 1952 e il 1958. Questi, infatti, oltre a rinnovare completamente il modello economico italiano ed europeo, per il momento rendevano ogni individuo «cittadino di ben sei paesi» diversi, conferendogli il diritto di spostarsi liberamente per motivi professionali tra un territorio estero ed un altro²²⁴.

²²² R. Quintieri *Proposta di legge*, in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, III Legislatura, *Documenti – Disegni di legge e relazioni*, n. 172, 30.7.1958, pp. 1-2. In attuazione della Costituzione, proprio l'ultima cautela, che modificava in parte l'art. 15 della legge del 1949, consentì al progetto di proseguire l'*iter* parlamentare, mentre vennero accantonate le altre due proposte di legge Nannuzzi e Venturini, che insistevano sullo stesso oggetto ma che non predisponavano rimedi per eventuali inconvenienti derivanti dall'abrogazione richiesta. Cfr. Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, III Legislatura, *Commissioni riunite (Interni – Lavoro)*, I, 11.12.1959, p. 7.

²²³ Atti Parlamentari, Legislatura III, Senato della Repubblica, *Disegni di legge e Relazioni – Documenti, Disegno comunicato alla Presidenza*, n. 143, 29.9.1958, pp. 1-2.

²²⁴ Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, III Legislatura, *Commissioni riunite (Interni – Lavoro)*, I, 11.12.1959, p. 10. L'on. Giovanni Roberti, guardando alla legislazione fascista, con lucidità dichiarava che era ispirata da un programma economico di Stato, che provvedeva «alle esigenze dei cittadini per categorie e per posizione topografica, stabilendo uno spostamento da una città all'altra secondo l'esigenza di effettive possibilità di lavoro con una serie di vincoli

Se «l'unità di misura della storia»²²⁵ è la *mutatio*, la chiusura dei conti con il passato e con i suoi paradigmi non avvenne in tempi rapidi. Solo al cospetto dei valori costituzionali e delle straordinarie sinergie transnazionali che tanti imponenti avanzamenti postulavano, la legge abrogativa del 10 febbraio 1961²²⁶ poté divellere limitazioni socio-occupazionali previe e finalmente emancipare gli italiani da forme e presidi di schiavitù legalizzate.

e di programmi che potevano piacere o non piacere, ma che, comunque, rispondevano alle esigenze del tempo» (ivi, pp. 8-9).

²²⁵ Cfr. B. Paradisi, *Il problema della storia del diritto nel contesto della storiografia contemporanea*, in *La storia del diritto nel quadro delle scienze storiche*, Firenze 1966, p. XXI.

²²⁶ La legge n. 5 del 1961, costituita di cinque articoli, recava il titolo *Abrogazione della legislazione sulle migrazioni interne e contro l'urbanesimo nonché disposizioni per agevolare la mobilità territoriale dei lavoratori*.