Salvatore Mura

Parlamento e questione fondiaria nell'Italia liberale

1861-1914

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati
possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page
al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità

Salvatore Mura

Parlamento e questione fondiaria nell'Italia liberale

1861-1914

FrancoAngeli

Volume pubblicato con il contributo della Regione Autonoma della Sardegna – L.R. 7/2007 bando 2011 Dipartimento di Storia, Scienze dell'Uomo e della Formazione – Università degli Studi di Sassari.

1a edizione. Copyright © 2017 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Prefazione, di Antonello Mattone pag. 7

Introduzione » 11

Abbreviazioni » 19

1. La «furia» di privatizzare

1. I problemi di bilancio dello Stato » 21
2. L'idea di proprietà allora dominante » 23
3. C'era un'alternativa alla privatizzazione? » 27
4. Il progetto Sella per l'alienazione dei beni demaniali » 35
5. L'abolizione degli ademprivi in Sardegna » 41
6. L'affrancazione del Tavoliere di Puglia » 50
7. L'alienazione dei beni della Chiesa » 58
8. La vendita dei terreni comunali » 68
9. Una legislazione a favore della grande proprietà? » 76

2. La scoperta della questione sociale

1. Alle origini di una nuova visione » 83
2. Bonifica ed esproprio » 88
3. Riconsiderare la proprietà collettiva » 94
4. Per la colonizzazione della Sardegna » 105
5. Dalla «legge agraria» ai beni di famiglia » 114
6. In aiuto alla «classe povera» » 121
7. Tassare le terre incolte » 125
8. Il progetto Crispi per dividere i latifondi siciliani » 127

3. La legislazione speciale e le riforme mancate

1. Come intervenire? pag. 137
2. Provvedimenti per la Sardegna » 142
3. La «riforma agraria» » 151
4. «Mezzi straordinari» per la Basilicata » 156
5. Il programma di Luzzatti » 165
6. Il riformismo di Sonnino » 177
7. Ancora provvedimenti per la Sardegna » 189
8. Per la colonizzazione interna » 197

Conclusioni » 203

Indice dei nomi » 207

Prefazione

Come il Parlamento dell'Italia liberale ha affrontato la questione fondiaria? È questo l'interrogativo che si pone Salvatore Mura nella sua innovativa monografia. Il tema è importante: si tratta, infatti, di uno dei problemi più difficili e più controversi della storia del Regno d'Italia. La storiografia non ha mancato di dedicare la sua attenzione a questi argomenti. Basti qui ricordare due nomi: Emilio Sereni e Rosario Romeo. L'ottica che segue Mura, tuttavia, è diversa e per molti versi originale rispetto a quella finora prevalente, giacché è una ricerca di storia delle istituzioni parlamentari.

Nel libro la questione fondiaria è ricostruita attraverso gli atti dell'assemblea legislativa. Ciò, fra l'altro, permette di comprendere come al centro si interpretavano i problemi della periferia, ma anche aiuta a capire quanto durante l'età liberale certe idee (come, ad esempio, quella del ricorso all'enfiteusi o alla colonizzazione) si ripetessero; quando e perché il legislatore cambiò visione e sperimentò un nuovo modo di intervento; i condizionamenti – non soltanto elettoralistici ma anche ideologici – e le resistenze che agirono sui parlamentari e sugli uomini di governo determinando l'elaborazione delle leggi.

L'ampia ricerca è frutto di anni di lavoro, in particolare negli archivi storici della Camera e del Senato. Il primo prodotto è stata la tesi di dottorato *La questione fondiaria nel Parlamento dell'Italia liberale 1861-1914*, discussa nel marzo 2013 presso l'Università degli Studi di Messina, Dottorato internazionale in "Storia e comparazione delle istituzioni politiche e giuridiche europee" (un dottorato, diretto dal prof. Andrea Romano, che ha svolto un ruolo fondamentale nella formazione dei giovani studiosi di storia delle istituzioni politiche). Successivamente Mura ha approfondito gli studi e ha pubblicato un capitolo di libro sui progetti di leggi per la liquidazione degli ademprivi in Sardegna (*Il dibattito sulla proprietà fondiaria in Sardegna nel Parlamento del Regno d'Italia (1861-1865)*, in *La Sardegna nel Risorgimento*, a cura di F. Atzeni e A. Mattone, Carocci, Roma 2013, pp. 609-633) e tre articoli in riviste di riconosciuto prestigio: *Parlamento, que-*

stione fondiaria e legislazione mancata (1894), in «Studi Storici», 2014, n. 4, pp. 1013-1040; *L'alienazione dei beni demaniali ed ex-ecclesiastici all'indomani dell'Unità*, in «Rivista storica italiana», 2015, n. 2, pp. 465-518; *Il programma di Luigi Luzzatti a favore della piccola proprietà contadina (1897-1911)*, in «Le Carte e la Storia», 2015, n. 2, pp. 71-83. Una parte del libro, dunque, è stata in qualche misura anticipata, ma molti paragrafi sono completamente inediti e ora l'approccio storiografico si presenta in modo unitario.

Il volume si sofferma anzitutto sugli anni della Destra, durante i quali il legislatore sembra concentrato sul valore decisivo della proprietà privata individuale. La grande «furia» di alienare, come ha messo in risalto Mura riprendendo un efficace termine di Sidney Sonnino, lasciò un segno profondo nella storia d'Italia, forse anche più di quanto finora sia stato sottolineato. Con le privatizzazioni delle terre demaniali, del patrimonio della Chiesa, dei fondi comunali, lo Stato italiano si privò di una risorsa che gestita bene avrebbe potuto rappresentare una prima operazione di ridistribuzione fondiaria a favore delle classi contadine. Insomma, l'affermazione della piccola proprietà avrebbe avuto un'altra storia. Ciò che si verificò, invece, è che i possidenti acquistarono ancora più potere economico, accumulando beni a volte anche di valore notevole con cifre relativamente esigue perché le aste, come erano congegniate, non favorirono gli agricoltori.

Nell'età della Sinistra maturò una visione diversa. Mura individua più fattori che determinarono questo cambiamento di prospettiva: dalla crisi del mito del pareggio di bilancio all'Inchiesta agraria Jacini, che portò ad una conoscenza più profonda del mondo delle campagne, dalla paura per l'avanzata del socialismo all'opera di critica dei meridionalisti (Villari, Fortunato, Sonnino, Franchetti), dalla crisi agraria che sfociò nella conversione al protezionismo all'affermazione di un nuovo equilibrio politico-sociale (si pensi all'allargamento del suffragio ma anche all'industrializzazione), che metteva in discussione il primato della proprietà fondiaria come asse portante del sistema liberale.

La risposta del legislatore, tuttavia, rimase eccessivamente prudente. I disegni di legge più "radicali", che avrebbero innovato in modo significativo la normativa italiana, come quello di Beniamino Pandolfi sull'istituzione dei beni di famiglia, si fermarono nei primi stadi del lungo e farraginoso iter legislativo. Ma un'ulteriore prova che ormai una nuova visione stava lentamente minando le certezze dei convinti sostenitori del modello della proprietà privata individuale, come ha messo in risalto Paolo Grossi nei suoi autorevoli studi, è rappresentata dalle leggi che riguardavano i domini collettivi: la legge del 24 giugno 1888 n. 5489 e, soprattutto, la legge del 4 agosto 1894 n. 397.

Fu durante l'età giolittiana che il legislatore modificò il suo approccio, senza però – ha osservato giustamente Mura – incidere in profondità. Dall'uniformità si passò al riconoscimento delle specificità regionali, ma la legislazione speciale nasceva limitata perché non aveva l'ambizione di sottrarre agli agrari meridionali il controllo dell'economia. Anche Giuseppe Zanardelli, che pure aveva percepito direttamente in un lungo viaggio a dorso di mulo la gravità della situazione e quanto i contadini e i braccianti fossero in condizioni di assoluta miseria, elaborò un intervento legislativo che non andava incontro anzitutto agli interessi delle classi lavoratrici. Sonnino, secondo Mura, aveva una sensibilità maggiore nei confronti dei contadini e anche i suoi disegni di legge sul Mezzogiorno, in effetti, lo dimostrano. Il conservatore toscano, tuttavia, non ebbe la forza politica per portare avanti il suo disegno, anche perché scelse di non stringere un patto con la componente meridionale della Camera dei deputati. Alla fine prevalse Giolitti, che non aveva un programma agrario ben definito ma in cambio di consenso era disposto a mediare, ad andare incontro agli interessi dei parlamentari, ancora nelle regioni del Sud espressione della classe dominante.

L'impressione generale, quella di uno Stato completamente disinteressato ad intervenire negli aspetti maggiormente legati alla distribuzione della proprietà fondiaria, non viene confermata in queste pagine. Non ci fu una riforma agraria, ma Mura documenta che non si può sostenere che prevalse l'indifferenza nei confronti della questione. Il legislatore, pure essendo molto timido di fronte all'espropriazione, tentò di affrontare il problema della distribuzione della proprietà terriera attraverso canali indiretti, ricorrendo all'enfiteusi, alla colonizzazione, all'istituzione dei beni di famiglia. Le iniziative, tuttavia, soprattutto quelle che si presentavano come più incisive, rimasero soltanto disegni di legge.

Quali ragioni impedirono l'elaborazione di una legge di riforma fondiaria? Mura ne individua diverse in modo convincente: dalla prevalenza dell'ideologia liberale alla tendenza a conservare il mondo agrario nelle forme e nei limiti tradizionali; dalla fiducia smisurata nelle potenzialità della classe dei proprietari alla paura della diffusione delle idee rivoluzionarie fra i contadini; dalla debolezza della corrente democratica all'egemonia di quella moderata. Inoltre ne segnala un'altra che – sostiene – ebbe particolare influenza: il rapporto molto stretto, che agì in funzione conservativa, tra il sostegno dei proprietari terrieri (cioè fondamentalmente la classe dirigente nelle regioni del Mezzogiorno a quasi esclusiva vocazione agricola) e i risultati elettorali. Il controllo del consenso, insomma, permise agli agrari di condizionare la legislazione sino al punto da fermare ogni ipotesi di una

trasformazione delle campagne che non salvaguardasse anzitutto i loro interessi.

Il libro che qui si presenta, dunque, non soltanto è una sintesi accurata dei problemi fondiari che il Parlamento dell'Italia liberale tentò di affrontare, ma è anche un importante punto di partenza per comprendere meglio lo sviluppo della normativa successiva: dal decreto Visocchi (1919) alla politica agraria del fascismo, dai decreti Gullo (1944) alla legge "stralcio" del 1950.

Antonello Mattone

Introduzione

Questo libro, che prende le mosse dall'Unità e prosegue sino all'età giolittiana, assume come campo d'indagine privilegiato i lavori del Parlamento del Regno d'Italia con l'obiettivo di comprendere come l'istituzione rappresentativa affrontò la questione fondiaria[1]. Lo sguardo, dunque, si punta su un campo rimasto finora abbastanza in ombra perché lo storico dell'economia (interessato agli aspetti della produzione, della rendita della terra, dei consumi), lo storico del diritto (orientato più sulla proprietà come istituto giuridico) e lo storico sociale e politico (attento ai movimenti contadini) tendenzialmente non hanno esteso le ricerche sino alle carte parlamentari. Così, pur considerati i rischi e i limiti di isolare un aspetto della questione fondiaria, si intende offrire un contributo su un tema che ha suscitato (e suscita) l'interesse della storiografia ormai da molti anni.

All'indomani della caduta del fascismo Emilio Sereni è stato fra i primi a riprendere e rafforzare la tesi gramsciana, che qui non si può che riassumere in maniera schematica: l'opera della generazione del Risorgimento si

[1] È forse opportuno soffermarsi sul significato delle espressioni "questione fondiaria" e "questione agraria", e quindi soprattutto sui due aggettivi che al termine "questione" danno una connotazione simile ma, a ben vedere, differente. La questione fondiaria comprende quella serie di problemi che riguardano prevalentemente, e quasi esclusivamente, la proprietà terriera: ad esempio, la divisione dei latifondi e la creazione di un nuovo assetto della proprietà fondiaria. La questione agraria, invece, designa un più ampio insieme di problemi, che non si limita a studiare la modifica della struttura proprietaria, ma include, fra l'altro, i rapporti di lavoro, il credito agrario, le dimensioni dell'impresa e del mercato. Anche se spesso è difficile individuare i confini netti fra questione fondiaria e questione agraria (forse per questo a volte vengono confuse o usate impropriamente), si tratta di due espressioni che indicano problemi, interventi, fenomeni non esattamente identici. La dottrina giuridica ha da tempo fatto propria questa distinzione: cfr. A. Carrozza, *Riforma agraria e fondiaria*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano 1989, vol. XL, pp. 843-845; C.A. Graziani, *Gli aspetti istituzionali della questione fondiaria*, in «Nuovo diritto agrario», 1982, n. 9, pp. 3-5; E. Romagnoli, *Riforma fondiaria e riforma agraria*, in *Diritto agrario italiano*, a cura di N. Irti, Utet, Torino 1978, pp. 526-529; Id., *Riforma fondiaria*, in *Novissimo digesto italiano*, Utet, Torino 1968, vol. XV, pp. 1076-1077.

è compiuta, ma non in modo completo – sosteneva Sereni –, perché mancò una rivoluzione agraria che, distribuendo la terra ai contadini, avrebbe dato all'Italia un assetto moderno. I possidenti, in particolare nelle regioni meridionali, mantennero il loro dominio sui contadini, che di fatto rimasero in condizioni servili come prima dell'Unità. Ciò non fornì al nascente capitalismo industriale un mercato interno in grado di favorire uno sviluppo distribuito più equamente su tutto il territorio del Regno[2].

L'importanza che gli studi di Sereni hanno avuto nella storiografia italiana è indiscutibile. Lo ha confermato, fra gli altri, proprio il suo principale critico, Rosario Romeo, che contrapponendo alla tesi dell'intellettuale marxista un'altra interpretazione ne ha di fatto riconosciuto la rilevanza. A differenza di Sereni, Romeo non riteneva politicamente praticabile né auspicabile economicamente una divisione dei latifondi e una spartizione delle terre ai contadini. Lo storico d'ispirazione liberale non assegnava alla grande proprietà meridionale un ruolo di freno allo sviluppo, che – sosteneva – non sarebbe stato migliore con le piccole aziende di coltivatori diretti, i quali avrebbero frammentato e disperso il capitale. La rivoluzione agraria, secondo Romeo, avrebbe ostacolato lo sviluppo industriale dell'Italia. La classe dirigente, in definitiva, non avrebbe potuto imboccare una strada diversa da quella scelta, perché il problema fondamentale del paese era allora

[2] La tesi di Emilio Sereni si possono ritrovare in E. Sereni, *La questione agraria nella rinascita nazionale italiana*, Einaudi, Torino 1946, ma soprattutto in Id., *Il capitalismo nelle campagne (1860-1900)*, Einaudi, Torino 1947 (qui si fa riferimento alla prima edizione: si tenga conto, però, che si tratta di volumi ristampati e riediti più volte), e poi nuovamente in Id., *Agricoltura e mondo rurale*, in *Storia d'Italia*, 1. *I caratteri originali*, Einaudi, Torino 1972, pp. 133-252. Nel primo numero del 2009 la rivista «Il Pensiero economico italiano» ha dedicato a Emilio Sereni un'intera sezione con gli articoli di F. Musotti, *Emilio Sereni: il marxismo storicista nella scuola italiana di economia agraria* (pp. 95-110); T. Redolfi Riva, *La nozione di formazione economico-sociale nel marxismo di Emilio Sereni* (pp. 111-124); G. Martino, *Le dimensioni istituzionali nella trasformazione dell'agricoltura nello schema analitico di Emilio Sereni* (pp. 125-137); F. Pompei, *Impresa coltivatrice e poteri monopolistici: categorie chiave del pensiero economico-agrario di Emilio Sereni* (pp. 140-158). Su Sereni anche i contributi di P. Villani, *Sereni tra storia e memoria*, e G. Massullo, *Emilio Sereni storico dell'agricoltura e del paesaggio agrario*, in *Emilio Sereni ritrovare la memoria*, a cura di A. Alinovi, A. Santini, E. Buondonno, F. Soverina e L. Volpe, Doppiavoce, Napoli 2010, rispettivamente pp. 183-186, 187-199; A. Giardina, *Emilio Sereni e le aporie della storia d'Italia*, in «Studi Storici», 1996, n. 3, pp. 693-719; R. Zangheri, *Emilio Sereni e la questione agraria in Italia*, e P. Villani, *Emilio Sereni, storico dell'agricoltura*, entrambi in R. Zangheri, P. Villani, A. Esposto, *Emilio Sereni e la questione agraria in Italia*, Editori Riuniti, Roma 1981, rispettivamente pp. 15-44 e pp. 45-66; S. Soldani, *La rivoluzione italiana secondo Emilio Sereni*, in «Italia contemporanea», 1980, n. 138, pp. 118-122; P. Siena, *Emilio Sereni e la questione agraria*, in «Studi storici», 1978, n. 3, pp. 509-544; A. Scalpelli, *Ricordo di Emilio Sereni*, in «Italia contemporanea», 1977, n. 127, pp. 171-173.

l'accumulazione del capitale come strumento per conseguire un aumento della produttività[3].

Attorno alle interpretazioni di Sereni e Romeo ha avuto origine uno dei dibattiti storiografici più stimolanti del secondo dopoguerra, che ha coinvolto studiosi italiani e stranieri di alto profilo: fra gli altri, Franco Bonelli, Luciano Cafagna, Valerio Castronovo, Alexander Gerschenkron e, più di recente, Pierluigi Ciocca, Stefano Fenoaltea, Vera Zamagni, ma l'elenco potrebbe essere molto lungo[4]. Ovviamente, non è questa la sede per ripercorrere passo dopo passo il pluriennale dibattito storiografico, né si vuole fornire un'esauriente rassegna sullo stato dell'arte. Sembra importante sottolineare, piuttosto, come questi studi, sin dal primo approccio all'argomento, hanno rappresentato un importante riferimento, e infatti si è

[3] Cfr. R. Romeo, *Risorgimento in Sicilia*, Istituto italiano per gli studi storici, Napoli 1950; Id., *La storiografia politica marxista*, in «Nord e Sud», 1956, n. 21, pp. 5-27; Id., *Problemi dello sviluppo capitalistico in Italia dal 1861 al 1887*, in «Nord e Sud», 1958, n. 44 e n. 45, pp. 7-60 e pp. 23-57 (entrambi confluiti in Id., *Risorgimento e capitalismo*, Laterza, Bari 1959, rispettivamente pp. 9-89 e pp. 93-203 e poi anche in Id., *L'Italia liberale: sviluppo e contraddizioni*, Il Saggiatore, Milano 1987, pp. 103-170, pp. 171-261). Romeo ha più volte ripreso le sue tesi, talvolta anche ammorbidendo alcune posizioni troppo nette: Id., *La storiografia italiana sul Risorgimento e l'Italia unitaria (1815-1915) nel secondo dopoguerra*, in «Clio», 1965, n. 3, pp. 418-422 e pp. 428-429 (ma cfr. anche il volume Id., *Italia democrazia industriale dal Risorgimento alla Repubblica*, Le Monnier, Firenze 1986). Su Romeo, G. Pescosolido, *Agricoltura e industria nell'Italia unita*, Laterza, Roma-Bari 1996, pp. 3-52; Id., *Arretratezza e sviluppo,* in F. Cammarano, E. Decleva, G. Montroni, G. Pescosolido, B. Tobia, *Storia d'Italia*, 2. *Il nuovo Stato e la società civile 1861-1887*, a cura di G. Sabbatucci, V. Vidotto, Laterza, Roma-Bari 1995, in particolare pp. 244-261; Id., *Rosario Romeo e lo sviluppo economico italiano*, in «Storia contemporanea», 1993, n. 5, pp. 631-660; Id., *Rosario Romeo*, Laterza, Roma-Bari 1990, pp. 29-38; Id., *Rosario Romeo, lo sviluppo economico italiano e il Risorgimento*, in «Annali della Fondazione Ugo La Malfa, 2013, n. 28, pp. 437-456; S. Fenoaltea, *L'economia italiana dall'Unità alla Grande Guerra*, Laterza, Roma-Bari 2006, pp. 28-31; G. Busino, *Rosario Romeo tra storiografia ed impegno politico*, in «Rivista storica italiana», 1995, n. 2, pp. 387-477; G. Galasso, *Romeo e la storiografia del secolo XX*, in «Nuova Antologia», 1992, n. 2181, pp. 91-118; G. Mori, *Rosario Romeo: un grande storico per una grande illusione?*, in «Clio», 1987, n. 1, pp. 4-7; S. De Luca, *Rosario Romeo tra storiografia e politica (1950-1960)*, in *I liberali italiani dall'antifascismo alla Repubblica*, a cura di G. Berti, E. Capozzi, P. Craveri, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010, pp. 827-850.

[4] È forse utile rimandare alle rassegne storiografiche e alle sintesi dei dibattiti storiografici: G. Nenci, *Le campagne italiane in età contemporanea. Un bilancio storiografico*, il Mulino, Bologna 1997; M. Mirri, *La storiografia italiana del secondo dopoguerra fra revisionismo e no*, in *Fra storia e storiografia. Scritti in onore di Pasquale Villani*, a cura di P. Macry e A. Massafra, il Mulino, Bologna 1994, pp. 27-98; L. Iraci Fedele, *Liberalismo e industrializzazione. Il dibattito sulla politica economica in Italia 1860-1900*, «Quaderni degli Annali Ugo La Malfa», Istituto Ugo La Malfa, Roma 1993; A. Cova, *La storia dell'agricoltura dell'età contemporanea*, in *La storiografia italiana degli ultimi vent'anni. Età contemporanea*, a cura di L. De Rosa, Laterza, Bari 1989, vol. III, pp. 145-170.

cercato di farne tesoro nei limiti di un lavoro che non vuole essere di storia economica.

Le opere degli storici del diritto sono state fondamentali. Già dagli anni Settanta la storiografia giuridica italiana si è arricchita di preziose ricerche di storia del diritto di proprietà, dedicate, a volte più direttamente altre meno, all'Italia liberale. Il saggio di Paolo Grossi, *Tradizioni e modelli nella sistemazione post-unitaria della proprietà*[5], e il suo volume *"Un altro modo di possedere". L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*[6], rappresentano ancora oggi una tappa obbligata per ogni studioso che intenda comprendere l'idea di proprietà nella seconda metà dell'Ottocento[7].

Certo si è tenuto conto anche della storia agraria, della storia delle élite agrarie e di quella del movimento contadino. E così sono stati importanti i lavori di Alberto Maria Banti, Piero Bevilacqua, Alberto Caracciolo, Maria Malatesta, Gastone Manacorda, Sandro Rogari, Pasquale Villani, Renato Zangheri, e lo spoglio di riviste specialistiche, come ad esempio la «Rivista di storia dell'agricoltura». Ma il saggio che più di ogni altro ha segnato questo lavoro, indirizzando sin da principio la ricerca archivistica, è apparso per la prima volta nel 1941 con il titolo *Ottant'anni di leggi, di tentativi, di discussioni attorno al latifondo*[8]. L'autore, Manlio Rossi-Doria, prendendo spunto da un volume di uno dei maggiori studiosi di diritto agrario della prima metà del secolo, Gian Gastone Bolla, che aveva raccolto una serie di testi legislativi sulla proprietà fondiaria e il latifondo (includendo in alcuni casi anche le relazioni dei promotori dei disegni di legge), ha riflettu-

[5] Saggio comparso per la prima volta in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 1976/77, n. 5-6, pp. 201-338.

[6] Giuffrè, Milano 1977.

[7] Grossi è ritornato in più occasioni sul tema con *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, in *La proprietà e le proprietà (Pontignano, 30 settembre – 3 ottobre 1985)*, a cura di E. Cortese, Giuffrè, Milano 1988, pp. 205-272; *La cultura giuridica di Giovanni Zucconi*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 1989, n. 18, pp. 171-196; *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 1990, n. 19, pp. 505-555 (i tre saggi sono poi confluiti nel volume Id., *Il dominio e le cose*, Giuffrè, Milano 1992, p. 603 e ss.); *I domini collettivi come realtà complessa nei rapporti con il diritto statuale*, in «Rivista di diritto agrario», 1997, n. 1, pp. 261-277; *"Un altro modo di possedere" rivisitato*, in «Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva», 2007, n. 1, pp. 1-11.

[8] M. Rossi-Doria, *Ottant'anni di leggi, di tentativi, di discussioni attorno al latifondo*, in «Bonifica e colonizzazione», agosto-settembre 1941, poi apparso nel libro Id., *Riforma agraria e azione meridionalista*, Edizioni agricole, Bologna 1948 (prima edizione), e riedito di recente in Id., *Riforma agraria e azione meridionalista*, introduzione di G. Fabiani, L'Ancora del Mediterraneo, Napoli 2003, pp. 183-211 (d'ora in poi si prenderà come riferimento quest'ultima edizione).

to sulla storia della legislazione agraria nei primi ottant'anni del Regno d'Italia (1861-1941)[9]. Il risultato è un saggio ricco di suggestioni: ancora oggi, sebbene siano trascorsi più di settant'anni dalla sua prima edizione, un contributo per molti versi unico che offre importanti suggerimenti. Rossi-Doria ha osservato che la raccolta di Bolla, pure con i suoi limiti, poteva essere «considerata da tre angoli visuali diversi».

> Si può cioè ricostruire, attraverso lo studio dei testi, l'evoluzione legislativa in senso stretto: notare il sorgere, il progressivo affinamento, l'eventuale scomparsa dei singoli concetti e istituti legislativi, per concludere, attraverso uno studio di legislazione comparata, nell'accertamento degli elementi, dei concetti, degli istituti che, sopravvissuti, hanno confluito, trasformandosi, nella legislazione attualmente in vigore. Si può, viceversa, cercar di vedere quale sia stata, attraverso i decenni, la rispondenza tra le leggi e la realtà, in qual misura cioè le leggi proposte ed emanate sono state efficaci, hanno inciso sulla realtà trasformandola nel senso da loro indicato. Si può infine, più genericamente, ricostruire per ogni legge o gruppo di leggi le concrete condizioni e circostanze nelle quali sono nate e in quelle cercare il motivo profondo delle loro formulazioni[10].

Quest'ultima indicazione di Rossi-Doria, in particolare, sembrava suggerire una pista interessante[11]. La storiografia ha spesso trascurato il momento di formazione, di discussione e di approvazione dei disegni di legge, e non ha sufficientemente indagato sui progetti e le proposte per diverse ragioni mai diventate leggi[12]. Già dal 1960 Alberto Caracciolo aveva indicato l'utilità di uno studio più attento alle prime fasi del circuito legislativo che precedevano l'arrivo del provvedimento in aula[13]. In anni più recenti il discorso è stato ripreso da Guido Melis e Francesco Soddu. Melis, in un convegno organizzato dall'Archivio Storico della Camera dei deputati (20 giu-

[9] Osservatorio italiano di diritto agrario. Testi legislativi e documenti, *Il latifondo nei provvedimenti legislativi dalla costituzione del regno d'Italia alla legge fascista del 2 gennaio 1940-XVIII*, prefazione di G. Tassinari, nota introduttiva di G. Bolla, Coppini, Firenze 1941.

[10] M. Rossi-Doria, *Riforma agraria e azione meridionalista*, cit., p. 184.

[11] In realtà, anche Rossi-Doria ha affermato: «Quest'ultima via sembra a noi la sola giusta» (ivi, p. 184).

[12] Anche perché l'apertura dell'Archivio storico della Camera è avvenuta nel 1991, quella dell'Archivio storico del Senato soltanto nel 2003. Sulla storiografia del Parlamento dell'Italia liberale, F. Soddu, *The Italian Parliament between the Nineteenth and the Twentieth Century. Paths of research*, in *Ricordo di Antonio Marongiu. Giornata di Studio – Roma, 16 giugno 2009*, a cura di M.S. Corciulo, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013, pp. 115-121; S. Tabacchi, *Il Parlamento del Regno d'Italia: rinnovamento storiografico e percorsi di ricerca*, in «Memoria e Ricerca», 2008, n. 27, pp. 145-168.

[13] A. Caracciolo, *Il Parlamento nella formazione del Regno d'Italia*, Giuffrè, Milano 1960, p. 54.

gno 1995), ha sottolineato l'importanza delle «informazioni deducibili dai fascicoli della serie dei disegni di legge», l'utilità di valorizzare le fasi del procedimento legislativo che anticipavano l'approvazione delle Camere[14]. Si riferiva in particolare ai verbali degli Uffici e a quelli della Commissione, agli atti e ai documenti allegati alle proposte e ai progetti di legge[15]. Soddu, nei suoi studi sul funzionamento del Parlamento, ha dato grande rilievo agli Uffici e alle Commissioni[16].

Gli Uffici (nove alla Camera e cinque al Senato) erano gli organi del primo stadio del complesso iter legislativo nel Parlamento dell'Italia liberale. Composti da membri estratti a sorte, procedevano a un primo esame dei disegni di legge e nominavano un commissario ciascuno[17]. I commissari componevano un organismo, denominato Commissione alla Camera e Ufficio centrale al Senato, che esauriva la sua funzione con l'esame del singolo provvedimento. La Commissione e l'Ufficio centrale nominavano un relatore, approvavano una relazione e spesso emendavano il disegno di legge (in alcune occasioni, come si vedrà, predisponevano un progetto di legge alternativo)[18]. Tutto questo avveniva prima della discussione in aula. Una parte del procedimento, e spesso quella più determinante nell'elaborazione del testo, non trovava quindi spazio negli atti parlamentari, che infatti raccolgono soprattutto le discussioni e i documenti relativi al dibattito in aula.

La ricerca negli archivi storici di Camera e Senato, rivolta a comprendere, fra l'altro, le scelte, i contrasti, le posizioni maggioritarie e quelle minoritarie durante le prime fasi del percorso di formazione delle leggi o le ragioni della modifica di un progetto di legge, ha dato buoni risultati. In particolare, i fondi Disegni e Progetti di Legge e Incarti delle Commissioni (ASCD) e Fascicoli dei progetti di legge (ASS) si sono rivelati ricchi di do-

[14] G. Melis, *Fonti parlamentari e ricerca storica. Il punto di vista degli storici delle istituzioni*, in *Le fonti archivistiche della Camera dei deputati. Convegno organizzato dall'Archivio storico della Camera dei deputati (Roma, 20 giugno 1995)*, Camera dei deputati, Roma 1996, pp. 59-60.

[15] Le «proposizioni», ai sensi del Regolamento di procedura della Camera dei deputati (1848), venivano denominate in modo differente: con il termine «progetto», se d'iniziativa del re e del Governo, e con il termine «proposta», se d'iniziativa di uno o più deputati. Qui si segue questa distinzione, e cioè d'ora in poi si userà il termine «proposta» per indicare il testo presentato da un deputato.

[16] F. Soddu, *Il Parlamento di Giolitti. Camera e Senato nella XXII legislatura (1904-1909)*, Unidata, Sassari 1999, soprattutto pp. 173-192; Id., *In Parlamento. Deputati e senatori nell'età della Destra*, Edes, Sassari 2004, in particolare pp. 91-105.

[17] Alla scadenza dei due mesi, salvo rare eccezioni legate all'importanza della discussione, si procedeva al rinnovo dei membri degli Uffici. Questo procedimento fu sostituito dal sistema del comitato generale soltanto per un breve periodo, dal 1868 al 1873.

[18] Sul procedimento legislativo in età liberale soprattutto il "classico" M. Mancini, U. Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Tip. della Camera dei deputati, Roma 1891.

cumentazione edita e inedita: atti ufficiali e non, prodotti dai parlamentari e dagli uomini di Governo, corrispondenze varie, ritagli di giornale, articoli scientifici, petizioni, bozze di relazioni, proposte di emendamenti e ordini del giorno, disegni di legge mai arrivati all'esame dell'aula, verbali dei dibattiti completamente inediti e spesso del tutto sconosciuti. In più casi, l'abbondante materiale ha fatto emergere in maniera piuttosto netta le scelte dei parlamentari e le posizioni del Governo.

Ha dato meno frutti, invece, la ricerca nei fondi privati. La consultazione, fra l'altro, delle carte custodite nell'Archivio Centrale dello Stato di Bettino Ricasoli, Giovanni Giolitti (1° e 2° versamento), Vittorio Emanuele Orlando, Luigi Luzzatti non ha portato dei risultati particolarmente importanti. Dalle carte di Francesco Crispi (Roma), diversamente, sono emersi alcuni documenti interessanti: ad esempio, la corrispondenza con l'ambasciatore italiano a Londra sulla legislazione inglese in materia di proprietà fondiaria. La consultazione dei fondi dell'Archivio Storico Museo Centrale del Risorgimento (Roma) ha inoltre aggiunto degli elementi significativi. È stata decisiva la ricerca sulle fonti edite: gli atti parlamentari, di cui si è fatto ampio uso; i periodici; la stampa, che in più casi seguì scrupolosamente i lavori delle Camere; la letteratura scientifica dell'epoca.

Questo lavoro è la rielaborazione della mia tesi di dottorato, intitolata *La questione fondiaria nel Parlamento dell'Italia liberale 1861-1914* (tutor prof. Antonello Mattone, Università degli Studi di Messina, Dottorato internazionale in "Storia e comparazione delle istituzioni politiche e giuridiche europee", diretto dal prof. Andrea Romano). I paragrafi 1-4 e 7 del I capitolo riprendono il contenuto dell'articolo *L'alienazione dei beni demaniali ed ex-ecclesiastici all'indomani dell'Unità*, in «Rivista storica italiana», 2015, n. 2, pp. 465-518, e quello del contributo *The beginnings of the debate about the land property in the Parliament of liberal Italy (1861-1862)*, in *Culture parlamentari a confronto. Modelli della rappresentanza politica e identità nazionali*, a cura di A. Romano, (Atti della 62° Conferenza dell'International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions, Palermo-Messina, 5-10 settembre 2011), Clueb, Bologna 2016, pp. 461-469. Il paragrafo 5 sintetizza il capitolo di libro *Il dibattito sulla proprietà fondiaria in Sardegna nel Parlamento del Regno d'Italia (1861-1865)*, in *La Sardegna nel Risorgimento*, diretta da F. Atzeni e A. Mattone, Carocci, Roma 2014, pp. 609-633. I paragrafi 4-7 del II capitolo recuperano il contenuto dell'articolo *Parlamento, questione fondiaria e legislazione mancata (1894)*, in «Studi Storici», 2014, n. 4, pp. 1013-1040. Il paragrafo 5 del III capitolo è stato anticipato nell'articolo *Il programma di Luigi Luzzatti a favore della piccola proprietà contadina (1897-1911)*, in «Le Carte e la Storia», 2015, n. 2, pp. 71-83. La parte rimanente del libro è completamente inedita.

Desidero ringraziare i professori Manlio Brigaglia, Antonello Mattone, Andrea Romano, Fabio Toriello e Francesco Soddu, che mi hanno offerto il loro prezioso supporto. Un ringraziamento particolare alla collega Giuseppina Sanna, che ha dimostrato, ancora una volta, molta generosità.

La mia famiglia, come sempre, mi ha aiutato a superare le diverse difficoltà che ho incontrato. Ad Erica devo tanto, più di quello che sembra.

Dedico questo lavoro a mia madre.

Abbreviazioni

ACS	Archivio Centrale dello Stato
ASCD	Archivio Storico della Camera dei deputati
ASMCRR	Archivio Storico del Museo Centrale del Risorgimento Roma
ASS	Archivio Storico del Senato

AC	Atto Camera
AP	Atti Parlamentari
AS	Atto Senato
CM	Consiglio dei ministri
DG	Direzione generale
DPLIC	Disegni e proposte di legge e incarti delle commissioni
Leg.	Legislatura
MAIC	Ministero dell'Agricoltura, industria e commercio
PCM	Presidenza del Consiglio dei ministri
r.	registro
Sess.	Sessione
Verbali	Verbali delle adunanze del Consiglio dei ministri

DBI	*Dizionario biografico degli italiani*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1960-2016
DBGI	*Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, diretto da I. Birocchi, E. Cortese, A. Mattone e M.N. Miletti, Bologna, il Mulino, 2013