

Seconda sessione

La svolta protezionistica e la legislazione speciale



## La riforma agraria come risposta alla crisi di fine secolo. L'impegno pubblicistico e parlamentare di Maggiorino Ferraris

Nella tarda primavera del 1897 il mondo della cultura e della politica italiana veniva informato di una novità riguardo «Nuova Antologia», la rivista all'epoca più prestigiosa, forte di un trentennio di indiscussa presenza e influenza sulla scena pubblica. La proprietà della testata era ceduta dalle eredi di Giuseppe Protonotari, fratello del fondatore Francesco, a Maggiorino Ferraris<sup>1</sup>, deputato di Acqui Terme, già ministro delle Poste tra il 1893 e il 1894 nel terzo governo Crispi.

Proveniente da una famiglia di lavoratori – il padre era fornaio – si laureò a vent'anni in giurisprudenza nel 1876 ma intraprese subito la strada del giornalismo, ne «Il Diritto» e nella «Gazzetta del Popolo», ricoprendo poi per un anno la carica di segretario di redazione proprio di «Nuova Antologia», alla quale continuò a collaborare pure successivamente. Vicino a personaggi come Giuseppe Saracco (suo primo patrocinatore politico<sup>2</sup>) e Luigi Luzzatti<sup>3</sup>, specializzato in tematiche economiche e finanziarie, non ridusse mai la sua fitta attività pubblicistica neppure dopo l'elezione a deputato, avvenuta per la prima volta nel 1886 e sempre confermata nel collegio alessandrino. Eclettico e attivissimo, trovava nell'«Antologia» una sede naturale alle sue ambizioni, visto il carattere fortemente interdisciplinare del periodico.

Il passaggio di consegne suscitò in molti parecchie perplessità e il timore

\* *Università degli Studi di Firenze*

<sup>1</sup> Sulla sua figura disponiamo ora del volume di S. QUIRICO, *Liberalismo sociale e progresso ordinato. Biografia politico-intellettuale di Maggiorino Ferraris*, Giuffrè, Milano, 2016.

<sup>2</sup> *Ivi*, pp. 75-77.

<sup>3</sup> «Mio amico, e più che amico, maestro», lo definì Ferraris in un discorso alla Camera del 14 marzo 1901: *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati, XXI Legislatura - Sessione 1900-1901*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, p. 2479.

che la rivista perdesse il suo naturale carattere imparziale per divenire organo politico<sup>4</sup>. Una paura destinata presto a rientrare, visto l'impegno di Ferraris a continuare sulle linee tradizionali della testata, senza rinunciare però a farne, con sobrietà ed eleganza, il portavoce privilegiato del suo impegno parlamentare e politico.

Una continua attenzione in prima persona alle più rilevanti questioni del giorno apparve evidente fin dai primi numeri della nuova direzione, in quell'estate 1897, quando prese a emergere il problema dell'aumento del prezzo del pane. A Ferraris non sfuggì la possibilità di serie ripercussioni sociali per l'andamento sfavorevole dei raccolti e ne trattò già in agosto<sup>5</sup>: lo definiva un problema della più ampia importanza, «questione d'igiene, di moralità, di pace sociale»<sup>6</sup>.

Individuava nell'imposta di dazio consumo sulle farine riscossa dai Comuni, specie in quelli più grandi, un elemento di evidente criticità in connessione con i rincari di mercato a livello internazionale, perché colpiva «un genere di assoluta necessità e ricade[va] duramente sopra le classi popolari»<sup>7</sup>. Sottolineava un dato in apparenza ovvio ma ampiamente trascurato dalla classe dirigente del tempo, ovvero che la spesa per il pane e la pasta rappresentava una percentuale di reddito assai maggiore per le famiglie contadine e operaie rispetto a quelle borghesi o agiate.

Il dazio comunale, che variava da 2 a 5,50 lire al quintale a seconda dei luoghi, gli risultava sprovvisto di quelle attenuanti che pure aveva quello governativo sulle farine provenienti dall'estero, mirante a tutelare la produzione nazionale di fronte al recente irrompere della concorrenza mondiale, mentre il primo rivestiva solo una valenza esclusivamente fiscale e assumeva connotati di «vera ingiustizia»<sup>8</sup> in quei Comuni del Mezzogiorno e della Sicilia che avevano un'aliquota molto alta del dazio consumo sulle farine e pochi centesimi addizionali di sovrimposta sopra i terreni e i fabbricati: un mezzo offerto ai proprietari per sottrarsi alle imposte locali rovesciandone il maggior peso sulle classi inferiori. Entrambi i dazi, da soli, comportavano un rincaro del pane da dieci a quindici centesimi al chilo, a seconda delle località. Inavvertiti o tollerati nelle epoche di prezzi bassi, i dazi sarebbero divenuti insopportabili e disumani nei periodi di raccolti scarsi.

<sup>4</sup> S. QUIRICO, *Liberalismo sociale e progresso ordinato. Biografia politico-intellettuale di Maggiorino Ferraris*, cit., pp. 130-131.

<sup>5</sup> M. FERRARIS, *Il rincaro del pane*, «Nuova Antologia», vol. 154, 1897, pp. 723-737.

<sup>6</sup> *Ivi*, p. 735.

<sup>7</sup> *Ivi*, p. 727.

<sup>8</sup> *Ivi*, p. 728.

I mezzi indicati per mitigare gli effetti del rialzo dei prezzi – giudicato comunque destinato a rientrare, visto l'andamento mondiale della produzione – erano la riduzione delle tariffe di trasporto ferroviario dei grani e delle farine (volta a frenare la sostanziale politica di cartello dei grandi mulini, specialmente nella Capitale), un aumento della tipologia dei forni cooperativi, ma soprattutto un intervento di riduzione del carico fiscale. Per il dazio gravante sulle importazioni, da mantenere nonostante tutto come tutela dei coltivatori italiani, Ferraris proponeva la sostituzione del fisso allora vigente con uno variabile, da regolare non sul prezzo del grano ma su quello delle farine, a base trimestrale, capace di tenere conto delle forti variazioni dei prezzi e di unire la difesa dell'agricoltura ai bisogni dei consumatori.

I Comuni avrebbero dovuto intervenire sul dazio di loro pertinenza preferibilmente abolendolo, o quanto meno riducendo in maniera significativa questo «sfruttamento delle classi popolari da parte di quelle abbienti» contro il quale era dovere di ogni italiano «protestare in nome della giustizia sociale e dell'umanità oppressa»<sup>9</sup>. Consapevole tuttavia che molte amministrazioni locali non avrebbero sentito ragioni, invocava alla riapertura della Camera in novembre un intervento legislativo per impedire loro di riscuotere il dazio consumo se prima non avessero aumentato le imposte addizionali sui terreni e i fabbricati. Qualora il rincaro del pane fosse continuato, magari per un evento esogeno e non legato alla dinamica dei prezzi sul lungo periodo (comunque destinata a scendere) – e qui non si può fare a meno di notare la perspicacia di Ferraris, visto il successivo scoppio della guerra ispano-americana – bisognava attendersi seri problemi dal malcontento e dalle sofferenze delle popolazioni.

Sul tema di un probabile dilagare delle proteste poneva l'accento una delle figure politiche di maggior riferimento per Ferraris, l'anziano Saracco, che nel fascicolo del 1° dicembre 1897<sup>10</sup>, in un quadro di più generali riflessioni sulla crisi politico-istituzionale del Regno d'Italia<sup>11</sup>, scriveva di uno stato d'animo nelle popolazioni ispirato a malcontento e disgusto per un regime che le condannava a una vita di privazioni e di stenti.

Non vi ha angolo di terra italiana, dove non abbia risuonato ed ancora non echeggi un grido di protesta e di dolore uscito dal petto delle nostre popolazioni, maggiormente colpite nei loro materiali interessi (...). Il quesito diventa affannoso e si presenta di non

<sup>9</sup> *Ivi*, p. 734.

<sup>10</sup> G. SARACCO, *Siamo poveri o non siamo?*, «Nuova Antologia», vol. 156, 1897, pp. 547-555.

<sup>11</sup> Ai contributi su questo tema ospitati da «Nuova Antologia» dedica ampio spazio G. GUAZZALOCA, *Fine secolo. Gli intellettuali italiani e inglesi e la crisi tra Otto e Novecento*, Il Mulino, Bologna, 2003.

facile soluzione, se non faremo a tempo per impedire che il mal seme sparso a larghe mani sovra un terreno lasciato in balia della *mala suada fames* dia frutti anche più copiosi a gloria ed onore dei nemici delle patrie istituzioni. Col fuoco non si scherza, quando v'ha dovizia d'uomini che vi soffiano dentro e i custodi dormicchiano.

Gli appelli di Ferraris caddero nel vuoto, o non vennero recepiti dal governo Di Rudinì che in misura minima e del tutto insufficiente a prevenire la crisi. Nel gennaio 1898, a fronte dei nuovi aumenti e dei primi tumulti, il direttore dell'«Antologia» tornava a occuparsi del problema, con toni necessariamente più accorati<sup>12</sup>.

L'inoperosità del governo lo lasciava costernato e affranto, tanto da affermare: «sembra occorran sempre le cannonate per svegliare l'Italia»<sup>13</sup>. Una metafora destinata purtroppo a divenire realtà di lì a poco. L'amara constatazione era dovuta al fatto, più volte rimarcato, che il rincaro relativo del pane negli ultimi mesi dipendeva dal rialzo del prezzo del grano sul mercato mondiale, ma il rincaro assoluto di quel genere di prima necessità in Italia era essenzialmente dovuto alle ingenti imposte che lo colpivano in modo diretto e sulle quali il governo poteva intervenire. La tutela della produzione nazionale doveva necessariamente passare in secondo piano in quelle fasi in cui il prezzo del grano tendeva a salire, osservazione che gli consentiva ancora una volta di insistere sulla necessità di un metodo variabile. Non potevano essere invocate nemmeno le ragioni della finanza, visto che la necessità immediata di un forte sgravio avrebbe rivestito carattere temporaneo, con ogni probabilità tale da non oltrepassare l'estate successiva. Era soprattutto «la convenienza politica» a consigliare un provvedimento capace di assicurare la pace sociale e di togliere alle popolazioni «la causa od il pretesto a torbidi ed a repressioni dolorose e costose»<sup>14</sup>.

La misura assunta dall'esecutivo pochi giorni prima dell'articolo di Ferraris, ovvero la riduzione del dazio sulle importazioni di grano da 7,50 a 5 lire il quintale, avrebbe dimostrato presto tutti i suoi limiti, non solo in quanto di durata troppo breve (valeva sino al 30 aprile) ma anche perché al Ministero era sfuggito come il costo del pane nelle città, specie sul breve periodo, non dipendesse dal prezzo del grano ma da quello delle farine. Nell'intento erroneo di voler proteggere anche l'industria molitoria, la nuova legislazione se da una parte ribassava il dazio d'importazione sul grano, dall'altro elevava a

<sup>12</sup> M. FERRARIS, *Il nuovo rincaro del pane*, «Nuova Antologia», vol. 157, 1898, pp. 542-554.

<sup>13</sup> *Ivi*, p. 543.

<sup>14</sup> *Ivi*, p. 547.

lire 12,30 il quintale quello sulle farine. Già sbilanciato in passato, assumeva così aspetti ancora più squilibrati, creando di fatto un monopolio dei grandi mulini e colpendo in molte zone gli interessi dei consumatori.

Più vibranti ancora le accuse di Ferraris sul dazio comunale, ridotto in pochissimi centri, mentre in tanti, troppi, specie nel Mezzogiorno continuava a essere «non soltanto una tassazione progressiva a rovescio, ma un vero socialismo in senso inverso»<sup>15</sup>. I proprietari, disponendo di un'ampia maggioranza nei consigli comunali, avevano continuato a fissare addizionali di pochi centesimi su terreni e fabbricati e inasprito senza ritegno il dazio gravante sul pane. Aniché abolirlo, sostituendolo con tasse sugli immobili, sui domestici e sui fabbricati, come timidamente avevano dimostrato si potesse fare alcuni Comuni, si era voluta mantenere questa vera e propria «tassa sulla pace sociale, sull'ordine pubblico, sul lavoro e sull'esistenza stessa delle classi lavoratrici»<sup>16</sup>. D'altra parte il fenomeno non riguardava solo il Meridione, ma anche grandi città settentrionali come Genova, Torino, Milano, che se negli ultimi tempi non avevano rialzato il dazio consumo sulle farine, non lo avevano neppure abolito, esentando invece le classi agiate da ogni imposta diretta sotto forma di tassa di famiglia o di valore locativo.

Tanto immobilismo, a livello locale e centrale, turbava Ferraris che concludeva la sua disamina ribadendo come lo Stato e i Comuni fossero i responsabili di un così forte e artificiale rincaro del pane con i loro sistemi erranei di economia e finanza. Se non si fosse intervenuti subito, sarebbe stato impossibile ricondurre quel bene di prima necessità a miti prezzi, «pacificare le popolazioni, e ristabilire nel paese e nelle classi disagiate la fiducia e l'affetto nelle istituzioni e nelle classi dirigenti»<sup>17</sup>. I ricordi del passato ammonivano che in tempi di scarsi raccolti e di fame i popoli italiani non avevano mai tollerato a lungo un rincaro artificiale del prezzo del pane.

Su queste basi il dilagare dei tumulti non sorprese Ferraris, che comunque restò fortemente turbato per la durissima realtà, giudicata il momento più difficile vissuto dall'Italia nella sua esistenza di nazione unita. Nell'articolo redatto subito dopo i tragici fatti milanesi<sup>18</sup> e uscito sul numero del 16 maggio 1898, rilevava «lo sfacelo improvviso in molta parte d'Italia dell'immenso e pesante organismo dello Stato moderno»<sup>19</sup>, indice della profondità della crisi. La causa occasionale era il rincaro del grano e delle farine, così

<sup>15</sup> *Ivi*, p. 549.

<sup>16</sup> *Ivi*, p. 550.

<sup>17</sup> *Ivi*, p. 552.

<sup>18</sup> M. FERRARIS, *L'ora presente*, «Nuova Antologia», vol. 159, 1898, pp. 346-367.

<sup>19</sup> *Ivi*, p. 346.

mal combattuto dalle autorità, ma aveva trovato un terreno propizio nel disagio sociale del paese, nella «denutrizione dolorosa, permanente, triste»<sup>20</sup> dei tanti che non guadagnavano o non consumavano il necessario per una sussistenza normale. Allo sconforto morale prodotto dall'incapacità dei poteri centrali di rimediarvi si aggiungevano le agitazioni vere e proprie, componente notevole ma a ben vedere solo secondaria della crisi. I sovversivi di professione non avevano creato il malessere, ma erano riusciti a rivelarlo a chi soffriva in silenzio.

Il problema più grave appariva a Ferraris l'aumento della distanza fra le classi dirigenti e gli strati popolari: ne individuava i responsabili negli «alti poteri dello Stato». Il governo in carica, se aveva ricevuto una difficile eredità da quelli passati, non andava esente da «responsabilità gravissime»<sup>21</sup> specie per aver sottovalutato i tanti segnali della crisi granaria e adottato provvedimenti inutili o inadeguati, concessioni parziali, tardive, talvolta tecnicamente erronee e solo quando i primi tumulti di piazza ormai le reclamavano.

Alla crisi bisognava reagire con la riforma tributaria, un maggior ricorso all'emigrazione – da dirigere e coordinare anziché da lasciare a se stessa – ma soprattutto con «una grande, attiva, costante politica di lavoro». Non andava intesa come sviluppo convulso, spasmodico, farraginoso di lavori pubblici, a carattere elettorale, «spesso improduttivi, a base di debiti, di corso forzoso, di Banche malsane, di appalti, di liti, di lautì e non sudati guadagni di affaristi e costruttori». Era invece un complesso sistema, basato sul risanamento di tutti i fattori della costituzione economica di uno Stato e in particolar modo sullo «ordinamento del credito a miglior mercato per la terra e per le industrie» in vista di «una larga, feconda, innovatrice politica agraria»<sup>22</sup>, che facesse tesoro dei buoni risultati ottenuti in tempi recenti in Francia e Germania. Pur auspicando un governo forte, inflessibile custode dell'ordine pubblico, Ferraris ammoniva sul grande pericolo che si eccedesse nelle misure politiche, nella stretta repressiva, lasciando in un angolo quelle economiche.

L'ora presente non domanda reazione, non tollera debolezze: essa invoca un indirizzo di governo sereno, forte e costante, che pacificando gli animi e raccogliendo intorno a sé la maggior somma di elementi costituzionali, promuova, rinvigorisca e assicuri nel paese le condizioni morali e materiali del benessere popolare.

<sup>20</sup> *Ivi*, p. 348.

<sup>21</sup> *Ivi*, p. 349.

<sup>22</sup> *Ivi*, p. 359.



La politica di lavoro cui pensava Ferraris venne delineata in un articolo del mese seguente<sup>23</sup>, incentrato sull'idea di ripristinare il giusto legame tra istituzioni e popolo: un'opera da compiere essenzialmente mediante riforme economiche e sociali.

Per il deputato di Acqui la causa più acuta della crisi risiedeva nella scarsità della ricchezza nazionale in rapporto alla quantità e ai bisogni della popolazione. L'aumento della prima, in vista di una sua maggiore e più equa distribuzione, richiedeva capitale e manodopera. Quest'ultima in Italia non mancava, mentre il capitale era insufficiente, di difficile reperibilità e troppo caro se confrontato sul tasso d'interesse delle nazioni vicine. Fine precipuo della politica economica doveva dunque essere l'aumento del capitale diretto alla produzione, soprattutto all'agricoltura, per aumentarne la quantità e migliorarne la qualità. La debolezza di quella italiana era rappresentata dall'insufficienza del capitale agrario o del capitale d'esercizio: troppa terra in proprietà e poco capitale per coltivarla, sosteneva Ferraris riecheggiando le tesi di Stefano Jacini.

La resa per ettaro nella penisola era la metà di quella francese: bastava questo a indicare quale vasto orizzonte di progresso e di benessere si aprisse per gli agricoltori italiani laddove fossero stati dotati dei mezzi necessari. La valenza politica di un nuovo indirizzo dell'azione dello Stato, in linea con quanto già stavano facendo da tempo Francia e Germania, era indubbia perché questo vero e proprio ritorno alla terra si risolveva in «sorgente di ricchezza, di pace sociale, di conservazione, di ordine pubblico»<sup>24</sup>.

Ferraris guardava ormai a una vera e propria riforma agraria, cui dedicò buona parte delle sue energie per tutto l'anno seguente, sempre più convinto che l'azione governativa nel medesimo lasso di tempo fosse stata, se non pericolosa, certo infeconda di risultati. Il frutto dei suoi studi, come sempre molto documentati, venne esposto in un lungo articolo del novembre 1899<sup>25</sup>, in cui trattava ampiamente caratteri, modalità e fini della riforma.

I progressi della tecnica dimostravano che l'agricoltura italiana aveva dinanzi a sé ancora un grande margine di miglioramento. Un forte aumento della produzione avrebbe consolidato il bilancio e la circolazione monetaria, accresciuto il risparmio nazionale, condotto alla libera conversione della Renda e alla diminuzione dell'aliquota delle imposte, promosso industrie e commercio per l'accresciuta capacità di spesa di quella ingente parte della popola-

<sup>23</sup> M. FERRARIS, *Politica di lavoro*, «Nuova Antologia», vol. 159, 1898, pp. 717-743.

<sup>24</sup> *Ivi*, p. 728.

<sup>25</sup> M. FERRARIS, *Di una riforma agraria. Politica di lavoro e programma agrario nazionale*, «Nuova Antologia», vol. 168, 1899, pp. 359-402.

zione che viveva del reddito della terra. In Italia più che altrove la prosperità dell'agricoltura si identificava con quella dell'intera nazione.

La coltivazione e tutte le attività connesse dovevano assumere un carattere industriale, per sostenere all'interno e all'estero «l'urto formidabile delle concorrenze mondiali e la lotta contro la crisi che le sovrasta[va]»<sup>26</sup>: lo si poteva fare solo mediante un complesso di associazioni agrarie dal carattere mutualistico, capaci di apportare istruzione e capitali, e con il ruolo attivo dello Stato. I bisogni erano enormi e le cifre necessarie molto alte. Risultava destinato a fallire qualunque sistema di credito non avesse posto a disposizione dell'agricoltura nazionale in un termine ragionevole di anni parecchie centinaia di milioni di lire, da convertirsi esclusivamente in capitale circolante per la coltivazione della terra.

Il modello a cui guardava Ferraris era quello delle Unioni agrarie tedesche. Ne apprezzava il carattere fondamentalmente locale, il fatto che fossero costituite tra proprietari del suolo molto spesso consociati a responsabilità illimitata (quindi con sicura garanzia per i creditori), la destinazione di ogni utile al fondo sociale (e non l'erogazione di esso mediante dividendi agli azionisti), l'assetto federativo su base regionale e nazionale. L'accesso al credito diventava possibile anche per il più piccolo e isolato coltivatore, senza che dovesse ricorrere a pericolosi intermediari, ovvero agli usurai, come invece accadeva in troppe parti d'Italia. La presenza di una vasta e ramificata rete di servizi consentiva ai prodotti dei piccoli proprietari, «accumulati e lavorati in forti masse e con metodi perfezionati»<sup>27</sup>, di giungere direttamente e con spese miti nei grandi mercati interni ed esteri, spuntando prezzi migliori.

Un siffatto sistema, sorto per libera iniziativa, avrebbe raggiunto traguardi comunque limitati senza il valido apporto dello Stato, intensificatosi dopo l'avvento al trono di Guglielmo II, promotore di una Cassa cooperativa centrale, nei fatti vera e propria banca statale per l'esercizio del credito agrario, intermediaria fra le Casse di risparmio ordinarie e le Unioni agrarie regionali: in tal modo si entrava in contatto con una massa enorme di depositi e si suppliva alla cronica assenza di capitali circolanti nelle campagne. Il credito concesso era limitato «ai bisogni normali e legittimi dell'agricoltore, per il solo esercizio del suo podere»<sup>28</sup>, evitando qualsiasi altro impiego, con un tasso d'interesse modesto, sostanzialmente allineato a quello dei titoli di Stato.

<sup>26</sup> *Ivi*, p. 365.

<sup>27</sup> *Ivi*, p. 374.

<sup>28</sup> *Ivi*, p. 389.

Forte di tale modello, Ferraris proponeva per l'auspicabile e prossima riforma agraria italiana una struttura basata su organizzazione e credito.

Un'Unione agraria locale in ciascun capoluogo di mandamento; un'Unione compartimentale nel capoluogo di ciascuna delle 16 grandi regioni agrarie in cui per consuetudine si divideva il Regno; un'Unione nazionale a Roma. Si sarebbero così avute circa 1.800 Unioni mandamentali, suddivise in agenzie per i Comuni e in succursali per le località più periferiche, appoggiandosi alla rete stessa delle Casse postali, capillarmente già diffuse. Dovevano essere amministrate su base elettiva e autonoma, con i proprietari riuniti in appositi comizi. Gli scopi erano ovviamente quelli del credito agrario, dell'istruzione mediante cattedre ambulanti, di somministrazione al prezzo minimo di semi, concimi, zolfo, bestiame, macchine, l'impegno per un adeguato servizio veterinario, per la lotta contro la fillossera e infine per la costituzione di mutue e cooperative per la lavorazione e la vendita dei prodotti.

Ciascuna Unione doveva sorgere inizialmente con compiti limitati, per poi assumerne altri una volta organizzata e ben avviata: doveva avere un ufficio permanente, bilanci preventivi e consuntivi, entrate e spese, con gestioni e fondi speciali per i vari scopi. Funzionava come cassa di credito e sindacato agrario e gli utili legati a queste operazioni, che rappresentavano le sue entrate, dovevano di regola superare le spese e andare a costituire un fondo di riserva: era pertanto esclusa ogni politica di distribuzione di dividendi. Le Unioni regionali venivano incaricate delle operazioni di acquisto su base nazionale, per reperire al minor costo sementi e attrezzi richiesti da quelle mandamentali.

L'aspetto forse più delicato, di cui Ferraris si rendeva ben conto, era rappresentato dal carattere di obbligatorietà dell'iscrizione all'Unione, necessaria soprattutto per le condizioni del Mezzogiorno, ma temperato dall'assicurazione che essa non avrebbe costituito né onere né spesa per i proprietari; veniva anzi escluso il ricorso alle società a responsabilità illimitata del modello tedesco.

Per quanto riguarda il credito, il punto cruciale della riforma restava quello di mettere in costante e proficua relazione il risparmio nazionale e l'agricoltura, evitando nelle campagne il ricorso a prestiti troppo gravosi e difficili ma soprattutto il pericolo degli usurai: in molte zone della Sicilia, della Sardegna e dell'Agro Romano i piccoli coltivatori che volevano capitali da impiegare nella terra erano costretti a pagare in media tassi che arrivavano al 30%<sup>29</sup>.

Nelle casse di risparmio e in quelle postali veniva individuata la massa di

<sup>29</sup> Intervento alla Camera di Maggiorino Ferraris, 19 dicembre 1899: *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati, XX Legislatura - Sessione 1899-1900*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1899, p. 1140.

denaro cui attingere. Mentre le prime dovevano concorrere allo sviluppo del credito agrario solo se lo avessero voluto, le seconde avrebbero rappresentato il vero asse portante del progetto, attingendo alle eccedenze oltre la soglia dei 600 milioni. Sulla media dei depositi dell'ultimo decennio Ferraris calcolava, volutamente sottostimandolo, che in questo modo si potessero rivolgere all'esercizio del credito agrario almeno 50 milioni di lire annue.

L'organismo incaricato di far interagire il risparmio postale e il mondo delle campagne veniva individuato nella struttura stessa delle Unioni. La Cassa Depositi e Prestiti, ricevendo i nuovi risparmi postali, li accreditava (presumibilmente con un tasso del 4%, in linea con quello dei titoli di Stato) alla Cassa agraria centrale, che a sua volta li avrebbe assegnati a quelle regionali sulla base dell'estensione in ettari delle rispettive circoscrizioni. Con lo stesso criterio ognuna delle sedici casse avrebbe proceduto a livello di mandamento. Una quota delle somme versate alla centrale doveva costituire il fondo di esercizio, sul modello francese. Visto il costante accumulo dei depositi a risparmio postale, già entro un anno si poteva disporre di credito sufficiente a raggiungere ogni località italiana: nessun altro sistema fino ad allora studiato faceva sperare «neppure lontanamente, risultati così favorevoli e così vasti»<sup>30</sup>.

Nell'intento di fornire le più ampie garanzie sull'impiego dei risparmi postali e di precludere ogni uso improprio di essi, Ferraris, rispetto ai modelli tedesco e francese, aveva pensato a ulteriori dispositivi cautelativi. L'accesso al credito doveva essere accordato ai proprietari in misura uniforme, fino a un massimo di 25 volte l'imposta erariale principale a cui erano soggetti i loro fondi nel mandamento e sempre in modo tale che il prestito non superasse la metà del valore dei fondi stessi e a condizione che risultassero privi di ipoteche. Inoltre il credito sarebbe stato accordato esclusivamente in natura, ovvero in sementi, concimi, bestiame, strumenti e macchine necessari all'esercizio del podere e con obbligo di impiego in esso, garantito dal divieto di ogni commercio e cessione.

Su queste basi Ferraris pensava si potesse davvero svolgere una vera e propria politica agraria che, «coordinando all'azione dello Stato le energie economiche individuali», sorreggesse «l'infinita miriade dei piccoli e medi agricoltori» nella crisi in atto «a causa delle spese e delle imposte crescenti e della evoluzione mondiale dell'economia rurale dei popoli moderni»<sup>31</sup>. Le Unioni di mandamento avrebbero riunito in libere e operose associazioni i proprie-

<sup>30</sup> M. FERRARIS, *Di una riforma agraria. Politica di lavoro e programma agrario nazionale*, cit., p. 398.

<sup>31</sup> *Ivi*, p. 402.

tari, creando tra loro lo scambio dei prodotti e delle idee. Le Casse agrarie potevano mettere a disposizione fondi tali da assicurare sementi e attrezzi con una sistematicità e una rapidità fino ad allora impensabili e a un tenue tasso d'interesse. Cooperazione e credito avrebbero rappresentato la svolta per l'agricoltura italiana da troppo tempo attesa e invocata.

La proposta del direttore della «Nuova Antologia», frutto di lunghe meditazioni e corroborata da molti e precisi dati, presentava un approccio che prescindeva da ogni ipotesi di intervento sui contratti agrari o sulle tipologie di conduzione della terra, essendo invece tutta tesa a risvegliare e sfruttare ampiamente le grandi e riposte energie delle campagne italiane, da Nord a Sud, nella convinzione che vi fosse ancora un larghissimo margine di perfezionamento e di progresso in grado di trarre una maggiore ricchezza dal suolo, purché si fosse creato «l'ambiente agrario adeguato, soprattutto mediante l'intelligenza, il capitale e lo smercio dei prodotti della terra»<sup>32</sup>.

Quando la vita del contadino italiano non sia più ad ogni passo insidiata dall'usura, dal deprezzamento artificioso, dai debiti onerosi, dagli infortuni, quando migliaia di agricoltori si sentano rinvigoriti dalle Casse rurali, dai Sindacati agricoli, dalle Assicurazioni agrarie, dalle Latterie e dalla Cantine sociali, dai Consorzi di vendita e d'esportazione, la mirabile virtù del lavoratore dei campi riprenderà la sua forza d'espansione<sup>33</sup>.

Di chiara natura corporativa, si proponeva di aprire un nuovo corso, tale da consentire a pieno titolo l'inserimento dell'agricoltura italiana nel mercato mondiale, mettendola al passo con i progressi compiuti dalle industrie e dai commerci. Rappresentava anche l'espressione organica e sistematica di quell'esigenza, avvertita dalla parte più moderna della proprietà agraria settentrionale, di darsi una rappresentanza in grado di competere con le forme emergenti del mondo industriale, riaffermando una funzione di guida nella società italiana e favorendo la cooptazione di strati sociali e comunità ancora ai margini dell'organizzazione politica<sup>34</sup>.

La riforma proposta, sia per l'autorità del proponente che per la prestigiosa e diffusa rivista in cui era stata esposta, attirò subito l'attenzione di tutta la stampa quotidiana, intenta a riassumerla e a commentarla, così come quella degli addetti ai lavori. Moltissime le lodi e i consensi, a dimostrazione di come

<sup>32</sup> M. FERRARIS, *Colonizzazione interna e riforma agraria*, «Nuova Antologia», vol. 173, 1900, p. 513.

<sup>33</sup> *Ivi*, pp. 520-521.

<sup>34</sup> L. MUSELLA, *Proprietà e politica agraria in Italia (1861-1914)*, Guida, Napoli, 1984, p. 77.

toccasse un tema profondamente sentito e ritenuto cruciale per una vera ripresa del settore. «Cosa strana – notava Luigi Einaudi – l'agricoltore nostro, di solito così scettico e diffidente intorno a tutto ciò che è di provenienza parlamentare o governativa, si è interessato assai alla riforma agraria proposta dal deputato di Acqui, ne ha fatto quasi segnacolo in vessillo della redenzione della stanca e sfruttata terra italiana»<sup>35</sup>.

Al di là del consenso generale, merita tuttavia soffermarsi maggiormente sui rilievi che avrebbero poi decretato l'insuccesso del progetto di Ferraris.

Tra gli esponenti della proprietà fondiaria insoddisfatti s'insisteva su due punti: il generale spirito interventista e statalista del progetto, sul dichiarato modello tedesco, e l'obbligatorietà nell'adesione alle Unioni. Enea Cavalieri, presidente della Federconsorzi, era contrario proprio per l'aspetto dirigista e per l'ambizione di suscitare nei coltivatori aspirazioni a tecniche e strumenti che non si creavano e non prosperavano se non grazie alla libertà e all'iniziativa individuale<sup>36</sup>.

Ferraris cercò di organizzare il consenso interessando in primo luogo la Società degli agricoltori italiani, la principale (e pressoché unica) espressione organizzata dei proprietari, all'epoca presieduta dal collega deputato Raffaele Cappelli. Per questi motivi, quando espose la sua proposta di riforma all'assemblea generale della Società, il 17 dicembre 1899, introdusse la variante secondo cui tutti i proprietari venivano iscritti d'ufficio nella lista per l'elezione dell'unione mandamentale ma ciò non avrebbe comportato altri obblighi, né di presentarsi né di essere eletti e tanto meno di prendere parte alle attività se non si fosse voluto<sup>37</sup>.

Sostanziale contrarietà, anche se con moltissimo rispetto e tributi d'elogio, venne pure da dove Ferraris non si aspettava, ovvero da Luigi Luzzatti, che convenne con il direttore dell'«Antologia» sul fatto che l'impiego in agricoltura del risparmio postale fosse stato il sogno del fondatore delle Casse, Quintino Sella, ma che si poteva realizzare solo se ci fosse stata l'assoluta garanzia di non incorrere nel rischio di mancato pagamento dei capitali e degli interessi in caso di troppe richieste di rimborso anticipato: e lo si poteva fare solo emettendo altro debito da parte dello Stato. Inoltre Luzzatti, certo con un occhio per le sue predilette creature, non apprezzava il mancato coinvolgi-

<sup>35</sup> L. EINAUDI, *La voce dei campi*, «La Stampa», XXXIV, n. 24, 24 gennaio 1900. Questo articolo di fondo [firmato] non è ricompreso in L. EINAUDI, *Cronache economiche e politiche di un trentennio*, Einaudi, Torino, 1959, vol. I.

<sup>36</sup> S. ROGARI, *Proprietà fondiaria e modernizzazione. La Società degli agricoltori italiani (1895-1920)*, Franco Angeli, Milano, 1996, pp. 100-101.

<sup>37</sup> *Ivi*, pp. 97-99.

mento delle banche cooperative e delle casse rurali nella progettata riforma<sup>38</sup>. Era solo favorevole all'istituzione di una Cassa centralizzata di credito per il Mezzogiorno, dove mancavano adeguate iniziative locali come le banche popolari del settentrione<sup>39</sup>.

Il giovane Einaudi, sulle colonne della «Stampa», esprimeva apprezzamento per le finalità e l'incisività del progetto di riforma ma non poteva sottoscriverlo per la «necessità vitale del nostro paese di ridurre, e non aumentare, le ingerenze dello Stato nella vita economica dei privati». La riforma agraria sarebbe stata davvero vitale se fondata sul principio della cooperazione libera: proponeva pertanto di ridurne l'impianto e di iniziare ad applicarla solo in alcune zone, per capire veramente se si trattasse all'atto pratico di un organismo vitale e non di un nuovo «organo burocratico dello Stato»<sup>40</sup>.

Un aspetto critico del disegno di Ferraris, che oggi può apparire evidente ma allora abbastanza sottovalutato, fu quello di non aver tenuto a sufficienza conto delle differenze esistenti in Italia a seconda delle zone per ciò che concerneva la tipologia dei contratti e i metodi di conduzione della terra. Se ne occupò Girolamo Caruso, professore di agronomia all'Università di Pisa, autore di una lunga memoria letta all'Accademia dei Georgofili l'8 aprile 1900, nella quale illustrava come fosse limitante l'adozione di un modello unico, tanto a livello di gestione delle Unioni quanto di erogazione del credito a fronte di una situazione molto frammentata, anche se fondamentalmente riassumibile in tre modelli<sup>41</sup>: «quella a conto proprio o padronale, quella per affittanza e l'altra per colonia parziaria»<sup>42</sup>.

L'obiezione di Caruso fu tenuta presente da Ferraris allorché, tornando sull'argomento in vista della presentazione dell'apposito disegno di legge, si

<sup>38</sup> *Ivi*, p. 100. A questo aspetto si sarebbe riferito con tono conciliante e tranquillizzante Ferraris presentando alla Camera la sua proposta di legge, alludendo a Luzzatti come a colui che «dopo aver procreate tante istituzioni cooperative, si trova di fronte alla riforma agraria come un padre di famiglia che giunto ad una certa età s'accorge improvvisamente che sta per crescergli la prole. Il buon padre si prende la testa fra le mani e dice: che cosa ho mai fatto a procreare anche questo figlioccino in un momento in cui non ci pensavo! ... Ebbene il piccolo bimbo diventa presto il bebè della famiglia e il conforto dell'età matura»: *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati, XXI Legislatura - Sessione 1900-1901*, cit., p. 2483.

<sup>39</sup> S. ROGARI, *Ruralismo e anti-industrialismo di fine secolo*, Le Monnier, Firenze, 1984, p. 131.

<sup>40</sup> L. EINAUDI, *La voce dei campi*, cit.

<sup>41</sup> Per ulteriori considerazioni sulla memoria di Caruso, cfr. L. MUSELLA, *Proprietà e politica agraria in Italia (1861-1914)*, cit., pp. 78-79; S. ROGARI, *Proprietà fondiaria e modernizzazione. La Società degli agricoltori italiani (1895-1920)*, cit., pp. 102-103.

<sup>42</sup> G. CARUSO, *Sulla convenienza e sull'attuabilità del disegno di riforma agraria proposto dall'onorevole Maggiorino Ferraris e sull'ordinamento del credito per l'agricoltura*, «Atti dell'Accademia dei Georgofili», IV serie, vol. 23, 1900, pp. 60-95.

riferì in termini positivi alla proposta di Sidney Sonnino<sup>43</sup> per il progetto di codificazione dei patti agrari. Ammonì tuttavia che essa investiva un aspetto solo del problema rurale italiano, per quanto molto importante, ovvero quello dei salariati e dei coloni. L'altra faccia della medaglia, più vasta e urgente ancora, veniva rappresentata dai piccoli proprietari, «la cui difesa s'impone[va] per ragioni economiche e politiche»<sup>44</sup>.

In effetti il disegno di Ferraris risultava per tanta parte modellato sulle più vitali realtà delle campagne centro-settentrionali<sup>45</sup> e non sarebbe stato di facile attuazione nel Mezzogiorno, come rilevava pure Giustino Fortunato scrivendone a Pasquale Villari<sup>46</sup>.

Nel dicembre 1899, durante la discussione sul bilancio del Ministero dell'Agricoltura<sup>47</sup>, il deputato calabrese Giuseppe Chindamo propose di attingere al risparmio postale a beneficio del credito agrario: forniva così il destro al titolare del dicastero, Antonio Salandra, per riferirsi esplicitamente all'articolo di Ferraris ed esprimere la sua contrarietà, essendo convinto che in quel modo il capitale delle Casse postali non sarebbe stato tutelato a sufficienza. Il denaro versatovi era denaro degli altri, non dello Stato, e necessitava di particolari e stringenti tutele. Quello agrario, per quanto meritevole, rappresentava un credito rischioso: l'esperienza del passato insegnava che troppo spesso per gli agricoltori il debito diveniva più pericoloso della filossera, giacché essa distruggeva il reddito mentre il primo il valore stesso dei terreni. Il ministro avrebbe voluto sviluppare meglio le sue ragioni ma, impossibilitato dalla ristrettezza dei tempi parlamentari, promise a Ferraris che lo avrebbe fatto sulle pagine di «Nuova Antologia»<sup>48</sup>.

Il direttore replicava, a questa governativa e ad altre critiche, con un lungo articolo uscito nel gennaio 1900<sup>49</sup>. Ribatteva in primo luogo le accuse

<sup>43</sup> In un suo saggio del 1902 sulla questione meridionale, Sonnino definirà il progetto di Ferraris «troppo grandioso e alquanto pericoloso»: S. SONNINO, *Scritti e discorsi extraparlamentari*, a cura di B. F. Brown, Laterza, Roma-Bari, 1972, vol. I, p. 848.

<sup>44</sup> M. FERRARIS, *Colonizzazione interna e riforma agraria*, cit., p. 522.

<sup>45</sup> Lo ammetteva indirettamente lo stesso Ferraris. «Vissuto tra gli agricoltori delle valli natie, dalle sofferenze e dalle loro oneste fatiche ho tratto largo tesoro di insegnamenti, di affetti e di pratiche esperienze»: M. FERRARIS, *Di una riforma agraria. Politica di lavoro e programma agrario nazionale*, cit., p. 402.

<sup>46</sup> G. FORTUNATO, *Carteggio 1865-1911*, a cura di E. Gentile, Laterza, Roma-Bari, 1978, pp. 69-70: lettera a Villari del 28 novembre 1899.

<sup>47</sup> *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati, XX Legislatura - Sessione 1899-1900*, cit., pp. 1038-1039: seduta del 17 dicembre 1899.

<sup>48</sup> *Ivi*, pp. 1153-1154.

<sup>49</sup> M. FERRARIS, *La voce dei campi. Per la riforma agraria*, «Nuova Antologia», vol. 169, 1900, pp. 147-182.



di dirigismo e di burocrazia, affermando che l'intero ordinamento delineato dalla sua proposta era autonomo, «sotto il solo impero delle leggi dello Stato, creato, esercitato e controllato dai proprietari e per il bene loro»<sup>50</sup>, e sottratto a ogni influenza governativa o politica. Tranne gli atti preliminari e la disciplina sul credito da erogare con il ricorso alle casse postali, tutta la concreta attuazione della riforma agraria si sarebbe svolta assai lontano dal raggio del governo e della sua burocrazia. L'ordinamento previsto rappresentava anzi «il tipo più puro e classico del self-government inglese» e rispondeva «al concetto più puro di un'organizzazione autonoma, nel senso così bene definito di government of the people, by the people, for the people»<sup>51</sup>.

L'obbligatorietà d'iscrizione dei proprietari, a cura dei municipi sulla base del ruolo delle imposte, doveva solo garantire la costituzione delle Unioni in tutti i mandamenti e servire da incentivo e da stimolo a parteciparvi attivamente, ma coloro che lo avessero voluto avrebbero potuto poi trascorrere anni e anni ignorando l'esistenza della propria Unione mandamentale. Il proprietario preservava integra ogni sua libertà e facoltà individuale, partecipando o no alle elezioni, attingendo al credito dei privati piuttosto che a quello delle Unioni, rifornendosi da esse di semi e attrezzi o acquistandone altrove.

Secondo Ferraris neppure chi riteneva la struttura delle Unioni un grande apparato burocratico, foriero di spese inutili e vincoli eccessivi, aveva ragione. Solo quella centrale e le regionali avrebbero infatti avuto uffici amministrativi propri, personale scelto, tecnici e impiegati, magazzini e depositi. Le mandamentali dovevano aver sede in un ufficio del municipio, mentre per la parte gestionale si sarebbero appoggiate agli uffici postali, dove i ricevitori, già pagati a cottimo in base al numero dei vaglia e delle raccomandate emesse, avrebbero volentieri colto un'occasione in più di guadagno, prestandosi a ricevere gli ordinativi di semi e attrezzi. L'esercizio delle Unioni di mandamento non richiedeva capacità, competenze o attitudini particolari e per i compiti precisi e fissati non si prestava neppure alle frodi: non esigeva spese per il personale né per i locali. Infine tutte le cariche dovevano essere e restare gratuite.

Per Ferraris la sua riforma non chiedeva nulla ai contribuenti ed era anzi «necessariamente remunerativa perché riposa[va] sul tornaconto individuale e sull'interesse privato»<sup>52</sup>. Si diceva confortato nella sua analisi dal fatto che nell'ultimo cinquantennio nessun paese europeo aveva risollevato la sua agricoltura senza ricorrere al credito agrario: e non c'era credito agrario in Europa che non avesse dato

<sup>50</sup> *Ivi*, p. 151.

<sup>51</sup> *Ivi*, p. 154.

<sup>52</sup> M. FERRARIS, *Colonizzazione interna e riforma agraria*, cit., p. 520.

risultati positivi e pratici senza collegare gli istituti che lo erogavano alle Casse di risparmio<sup>53</sup>. Le garanzie a fronte dei depositanti postali potevano dirsi massime ed equiparate a quelle fornite altrimenti dallo Stato, in quanto i crediti avrebbero goduto di prelazione sopra i beni mobili e immobili del debitore. Nel caso di ritardo nel pagamento la somma veniva ripartita in rate e riscossa dagli esattori delle imposte dirette con la stessa procedura della fondiaria.

Di queste e di altre argomentazioni tenne conto Salandra, allorché espose con dovizia di particolari la sua già accennata contrarietà alla riforma sulle pagine di «Nuova Antologia»<sup>54</sup>.

A differenza del breve intervento parlamentare, non insisté molto sui pericoli per il risparmio postale. Incentrò le critiche sul «congegno macchinoso» delle Unioni, giungendo a definirle «pauroso fantasma di una nuova piovra burocratica, parata a soffocare i germi, ormai rifioriti in Italia, della libera attività individuale e delle spontanee associazioni»<sup>55</sup>. Nonostante gli argomenti di Ferraris, giudicava inevitabile che l'amministrazione agraria da lui proposta assumesse un forte connotato burocratico così come non sarebbe affatto restata immune dalle influenze e dalle ripercussioni governative.

I controlli e l'ingerenza dello Stato erano inevitabili per il semplice fatto che non poteva disinteressarsi del modo in cui le Unioni regionali avrebbero gestito i previsti 50 milioni annui provenienti dal risparmio postale, denaro da salvaguardare in ogni modo, del cui sicuro e pronto rimborso esso solo restava comunque responsabile. Così avveniva nel modello indicato da Ferraris: la Germania amministrava per mezzo di funzionari statali la Cassa cooperativa centrale, mentre la Francia destinava al credito agrario parecchie decine di milioni, in buona parte anticipati dalla Banca nazionale, ma la ripartizione avveniva a opera del Ministero dell'Agricoltura, dietro il parere di un'apposita commissione presieduta dal ministro stesso.

Volete dunque il denaro dello Stato, o, che è lo stesso se non è più, il denaro di cui lo Stato risponde; volete servirvi di ordinamenti e funzionari dello Stato; e credete possibile di godere di un'autonomia assoluta e di escludere qualsiasi ingerenza di governo? (...) Non giova dunque parlare di autonomia. L'Amministrazione agraria, dallo Stato creata, dallo Stato sorretta, dallo Stato alimentata, sarebbe, o diventerebbe in breve, fatalmente, un'amministrazione dello Stato<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> Intervento di Maggiorino Ferraris alla Camera, 19 dicembre 1899: *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati, XX Legislatura - Sessione 1899-1900*, cit., p. 1138.

<sup>54</sup> A. SALANDRA, *La riforma agraria. Appendice a una discussione parlamentare*, «Nuova Antologia», vol. 169, 1900, pp. 530-550.

<sup>55</sup> *Ivi*, p. 533.

<sup>56</sup> *Ivi*, pp. 534-535.

Altro elemento rivelatore della natura delle Unioni quali organo dell'amministrazione statale era il fatto che fossero soggette al controllo della Corte dei Conti. Gli stessi aspetti cautelativi prudentemente introdotti, per evitare ogni abuso nell'effettivo utilizzo del credito, come la concessione di esso in natura, mediante la distribuzione di sementi e attrezzi e con impiego nei soli fondi di proprietà del richiedente, avrebbe implicato la facoltà, anzi l'obbligo, e quindi le persone e i mezzi per ispezionare più o meno continuamente tutte le aziende dei soci debitori.

L'altra colonna portante delle critiche di Salandra rivestiva un aspetto di principio. L'agricoltura italiana a suo avviso stava già risorgendo, sia pure lentamente, a opera «in grandissima parte di libera attività individuale, di spontanee associazioni, di lavoro perseverante, di progrediente coltura». Non conveniva interrompere questo moto di ascesa, il più sicuro sul lungo periodo, per introdurre «una soprafacente organizzazione amministrativa, fosse pure autonoma»<sup>57</sup>.

Per Salandra lo Stato non doveva assumere la funzione di distributore del credito, tanto più con i denari degli altri, e in Italia meno che altrove. Sarebbe stato desiderabile che all'agricoltura affluisse una parte considerevole del risparmio nazionale, ma ciò doveva avvenire in modo spontaneo, con un forte carattere locale, per dare ai creditori la possibilità di misurare e regolare effettivamente l'impiego dei propri soldi nella terra.

Quanto proposto da Ferraris, per ampiezza e complessità, per il carattere generale di obbligatorietà pur temperato poi nella prassi, per la preponderanza della funzione del credito intesa quale funzione amministrativa perché compiuta con fondi di Stato, rappresentava un *unicum* la cui mole e la cui natura non avevano riscontro nelle legislazioni straniere, neppure in quelle alle quali pretendeva di ispirarsi.

Connotati negativi assumeva pure la possibilità di un accesso facile al credito, giacché si rischiava un leggero e poco ponderato ricorso a esso, un'irresistibile tentazione per i deboli, pericolosamente sedotti da questa pericolosa «Fata Morgana», con la conseguenza di estendere le ipoteche su terre e poderi e di schiacciarli con il debito, «il più terribile fra i mali che possano colpire la nostra economia rurale»<sup>58</sup>.

La conclusione non poteva essere più drastica: se si fosse tradotta in realtà, l'architettura delineata da Ferraris avrebbe rappresentato «non il supremo beneficio, ma la suprema iattura della terra italiana»<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> *Ivi*, p. 539.

<sup>58</sup> *Ivi*, p. 542.

<sup>59</sup> *Ivi*, p. 541.

Il complesso di critiche formulato dal ministro dell'Agricoltura, pur cogliendo efficacemente alcune contraddizioni della riforma, almeno nella visione leggera e snella della sua struttura che aveva inteso fornirne Ferraris, rivestiva nell'insieme un aspetto abbastanza pretestuoso, che lasciava sullo sfondo la vera ragione della contrarietà di cui Salandra si faceva autorevole portavoce. Era il timore della grande proprietà meridionale per l'operato delle Unioni, una volta effettivamente costituite e attive. Potevano rappresentare un vincolo sgradito, incentivare un modello alternativo di conduzione della terra, divenire un punto di riferimento nuovo e vitale per la piccola proprietà e quindi un elemento in grado di alterare in maniera profonda i rapporti di forza nelle campagne, ridimensionando il ruolo e la capacità d'azione dei latifondisti. Tutto ciò era escluso dalle argomentazioni svolte in «Nuova Antologia», o si limitava a un breve accenno, comunque rivelatore delle più riposte ragioni dell'avversione alla progettata riforma: «poco gioverebbe infatti la cooperazione agraria dove impera il latifondo, il cui maggior progresso sta nella coltura diretta da parte del proprietario»<sup>60</sup>.

Voci autorevoli, come quella del «Corriere della Sera», replicarono che i timori del ministro erano eccessivi e che nonostante tutte le attenzioni del caso, l'intervento della finanza statale – mediante l'impiego di una parte dei risparmi postali – rappresentava un'aggiunta salutare nei modi d'investimento, perché non era concepibile che in una nazione agricola come l'Italia «la linfa benefica dei risparmi» si volgesse a tutto fuorché alla terra. Secondo il ragionamento del ministro, non doveva allora neppure esistere il Credito Fondiario, che pure già prestava ai proprietari somme liquide, con la sola garanzia degli immobili: denari che molto spesso non arrivavano neppure lontanamente ai campi, ma finivano «a fomentare l'ozio dei proprietari che stanno nelle città a godersi la vita e a rovinarsi»<sup>61</sup>. Era alla destinazione ultima dei capitali che bisognava guardare: essa sola rendeva disastroso o meno il credito per gli agricoltori e non sussisteva dubbio che nel caso di Ferraris risultasse meritevole e feconda.

In ogni caso la presa di posizione di Salandra non lasciava nessuna possibilità che il governo facesse sua o sostenesse la proposta di Ferraris, che scelse di non replicare, probabilmente attendendo tempi migliori, considerando quanto mai provvisoria la durata dell'esecutivo in carica.

La caduta di Pelloux e la formazione del governo Saracco sembrarono mutare notevolmente il panorama politico in cui la proposta di riforma agraria

<sup>60</sup> *Ivi*, p. 539.

<sup>61</sup> G. R., *La voce dei campi*, «Corriere della Sera», XXV, n. 36, 5-6 febbraio 1900.

andava a inserirsi. Dopo l'estate 1900 Ferraris lavorò alla traduzione in legge delle sue proposte, convinto che il clima fosse ormai propizio, anche perché i liberali dovevano abbandonare quella «cecità e inerzia spaventevole» che danneggiava la piccola proprietà, rischiando di consegnare il mondo agricolo ai partiti estremi.

Socialisti e clericali si organizzano nelle campagne e si preparano la via a grandi successi. L'organizzazione agraria dei clericali è già di molto progredita, soprattutto nella Lombardia e nel Veneto: considerata dal punto di vista economico l'opera loro costituisce un progresso e un successo innegabile. I socialisti si volgono ora alla conquista del proletariato agricolo e della piccola proprietà come dimostrano le loro pubblicazioni e come attesta il recente Congresso socialista di Roma. Di fronte ai nemici delle istituzioni, solo lo Stato – in ciò seguendo l'esperienza di ogni grande paese dell'Europa continentale – può colle sue ingenti forze morali e materiali far argine alla propaganda sovversiva delle campagne, rapidamente assicurando alle popolazioni agricole i benefizi di una forte organizzazione economico-cooperativa<sup>62</sup>.

La prossima e decisiva lotta fra il malcontento e le istituzioni non si sarebbe combattuta nei pochi centri industriali ma nelle campagne e soprattutto in quelle dove si accentuavano le sofferenze della piccola proprietà, sino ad allora non solo negletta ma perfino ignorata dallo Stato e dalla «inerzia insuperabile delle nostre classi dirigenti»<sup>63</sup>. Il dilemma per Ferraris era semplice, *o socialismo o riforma agraria*: lo suggerivano le sofferenze e i bisogni delle campagne e le nuove tendenze dello spirito pubblico che in esse si andava formando.

Le forze organizzate del lavoro, insieme a quelle della proprietà, anziché contendersi il terreno in una lotta angusta e penosa per entrambe, dovevano puntare a una crescita della produzione, cui avrebbe fatto seguito il miglioramento delle condizioni dei contadini e il rafforzamento della piccola proprietà, senza il quale non si sarebbe risolto il problema sociale in Italia. Solo irrobustita e ammodernata, essa poteva resistere alle tante forze avverse e diventare «un solido organismo sociale, politico ed economico»<sup>64</sup>.

Nell'ottobre 1900 Ferraris levava un appello esplicito agli amici del governo affinché rompessero «colle tradizioni dottrinarie di un passato sterile ed in-

<sup>62</sup> M. FERRARIS, *Colonizzazione interna e riforma agraria*, cit., p. 519.

<sup>63</sup> *Ivi*, p. 521.

<sup>64</sup> Così Ferraris si esprime due anni dopo alla Camera: *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati, XXI Legislatura - Sessione 1902*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1902, p. 2292: seduta del 31 maggio 1902. «Non ci sarà mai – aggiungeva in quella circostanza – soluzione del problema sociale in Italia se non diamo ai contadini una condizione di salari assai superiore a quella che hanno ora».

fecondo» e perché chiamassero a raccolta le forze agrarie del paese, riunendole «nelle operose organizzazioni della moderna economia rurale»<sup>65</sup>. Una riforma sul modello tedesco (a sua volta imitato nei tratti fondamentali dalla Francia), dotata di tutti gli adattamenti richieste dalle particolari condizioni italiane, era l'unica soluzione del problema rurale nella penisola: si poteva discutere sui particolari ma non indugiare ancora nella decisione.

All'inizio del 1901 Ferraris aveva messo a punto un disegno di legge che traduceva in veste normativa la sua proposta<sup>66</sup>. Era sempre più convinto che l'iniziativa individuale e l'associazione spontanea da sole non potessero bastare a risolvere il problema del rinnovamento agrario in Italia. Criticava sarcasticamente «il dottrinarismo liberale del buon tempo antico»<sup>67</sup> – con evidenza riferito a posizioni come quelle espresse da Salandra – e le «dispute arcadiche» cui dava luogo mentre i prodotti esteri non solo scacciavano le derrate italiane dai rispettivi mercati, ma invadevano pure quelli terzi a detrimento delle esportazioni dalla penisola.

La presentazione del disegno di legge alla Camera tuttavia tardò, intrecciandosi con la crisi del governo Saracco sui noti fatti di Genova, cosicché venne depositato effettivamente solo l'8 marzo 1901<sup>68</sup>, quando oramai si era insediato alla presidenza del Consiglio Giuseppe Zanardelli.

Sei giorni dopo, presentando il testo ai colleghi deputati, Ferraris<sup>69</sup> esordiva con un'ampia panoramica sulla grande trasformazione economica che ormai da tempo stava interessando l'agricoltura su scala mondiale, con l'assunzione in molti casi di veri e propri caratteri industriali, sia nella coltivazione che a livello di gestione<sup>70</sup>. Tutti gli Stati dell'Europa continentale si erano già dotati

<sup>65</sup> M. FERRARIS, *Colonizzazione interna e riforma agraria*, cit., p. 523.

<sup>66</sup> M. FERRARIS, *La riforma agraria. Schema di un disegno di legge*, «Nuova Antologia», vol. 175, 1901, pp. 370-400.

<sup>67</sup> *Ivi*, p. 371.

<sup>68</sup> «Proposta di legge del deputato Ferraris Maggiorino per l'istituzione di Unioni Agrarie» in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati, XXI Legislatura - Sessione 1900-1901*, cit., pp. 2265-2278: seduta dell'8 marzo 1901.

<sup>69</sup> Per il testo completo del suo intervento, cfr. *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati, XXI Legislatura - Sessione 1900-1901*, cit., pp. 2476-2486.

<sup>70</sup> Questo il lucido quadro tracciato da Ferraris. «L'agricoltura ai giorni nostri ha avuto, soprattutto nel corso dell'ultimo triennio, una grande trasformazione economico-industriale: da un'industria di carattere locale è diventata un'industria di carattere internazionale, da piccola industria si trasforma in grande industria. L'antica agricoltura si riforniva sul luogo delle materie prime necessarie all'esercizio della sua industria e sul luogo stesso vendeva i suoi prodotti; l'agricoltura moderna si rifornisce sul mercato mondiale di quanto le occorre per la produzione, e vende sul mercato mondiale in concorrenza con le agricolture degli altri paesi. Oggi l'agricoltore produttore di grani concima le sue terre coi nitrati dell'America, coi solfati dell'Africa, colle scorie Thomas della Germania, miete con mietitrici americane, semina con seminatrici inglesi

o lo stavano facendo di un'apposita politica agraria per mettere le proprie imprese in condizione di «dominare il mercato interno e sostenere vittoriosamente la lotta per l'esportazione nel mercato estero».

Specialmente le piccole aziende dovevano contare su una rete cooperativa che arrivasse là dove i singoli non potevano: l'acquisto di semi e attrezzi a prezzi equi, la tutela contro le frodi – tanto più necessaria in quanto la chimica assumeva un crescente peso nel settore –, la possibilità di accedere a efficienti stazioni veterinarie e zootecniche, vantaggi nei trasporti, il ricorso al credito a un tasso ragionevole.

Per questi scopi l'uso del risparmio postale era certamente meritevole, a meno che non si pensasse che valessero meno della costruzione di edifici comunali, dell'allargamento di una strada, del rifacimento degli argini di un fiume: tutti impieghi normalissimi per la Cassa Depositi e Prestiti, tesa a impegnare il denaro raccolto molto spesso in prestiti ai Comuni. Peraltro non si trattava di abbandonare questi per favorire gli agricoltori, dato che il credito agrario veniva finanziato con le eccedenze. Inoltre, rispetto alle idee iniziali, Ferraris aveva ridotto lo stanziamento annuale, da 50 a 30 milioni: si preveniva così il pericolo che i versamenti dei risparmiatori calassero e si lasciava una parte per i consueti investimenti.

Ferraris respingeva infine le accuse di costruire un elefantiaco apparato burocratico perché non poteva dirsi tale un complesso di istituti che gravava pochissimo sui contribuenti.

Noi vi domandiamo di fondare un istituto di credito e di prestanze agrarie, il quale riceva il danaro ad un saggio d'interesse, lo presti ad un altro saggio, e viva sulla differenza degli interessi, come tutti gli istituti di credito. Noi domandiamo che si fondino istituti agrari i quali comprino i concimi a 100, li rivendano per 105, e vivano con la differenza del 5 per cento (...). Con queste provvigioni noi provvederemo a tutte le spese di amministrazione e alla costituzione di una riserva che vogliamo forte e solida, perché forte e solido deve essere l'istituto: e il fondo che ci verrà con una parte degli utili lo daremo all'istruzione agraria. Così, senza chiedere allo Stato e ai contribuenti dei sacrifici, vogliamo che l'amministrazione viva con le sue forze, autonoma e salda nel campo morale ed economico<sup>71</sup>.

---

o tedesche, trebbia con trebbiatrici inglesi, e fortunatamente da qualche anno in qua anche con trebbiatrici italiane! Un paese esportatore manda le sue derrate in tutti i mercati del mondo. Le grandi produzioni di burro e di carne, dei paesi nordici, come l'Olanda, la Svezia e la Norvegia, si fanno con razze di bestiami, molte volte importate dall'estero, alimentati con semi oleosi, oppure con granturco d'America: il latte viene esportato sotto forma di burro in Inghilterra, in India, in Australia». *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati, XXI Legislatura - Sessione 1900-1901*, cit., p. 2476.

<sup>71</sup> *Ivi*, p. 2484.

Il rischio di stimolare in maniera eccessiva e pericolosa il ricorso al credito veniva escluso con il divieto di accordarlo per cambiale e con un temperamento ulteriore rispetto al progetto illustrato su «Nuova Antologia», ovvero di non concederlo nei primi tre anni per un valore superiore a 10 volte l'imposta erariale pagata dal richiedente, salvo la possibilità di elevarlo fino a 25 volte in seguito.

Subito dopo l'intervento di Ferraris aveva luogo quello del ministro dell'Agricoltura<sup>72</sup>, il senatore messinese Silvestro Picardi, per dichiarare se il governo ammetteva la presa in considerazione della proposta di legge.

Egli richiamava subito la necessità, dopo il caldo, brillante e applaudito intervento del proponente, di contrapporre a esso per dovere d'ufficio una parola fredda e piena di prudenti riserve. L'assetto delle Unioni e i fini di esse incontravano l'approvazione sua personale e del governo, ma tutto l'opposto accadeva per la parte sul credito agrario. Questo, come aveva sostenuto anche Salandra, per riuscire efficace doveva sorgere spontaneo e intimamente legato alla natura del luogo in cui sarebbe stato erogato. In molte zone della penisola esisteva già, magari con altri nomi, ma sicura efficacia. Citava il caso di Parma, le cooperative e le latterie sociali della Lombardia e del Veneto, il Monte dei Paschi di Siena, le Banche Popolari di Cremona e Bologna. Se l'organizzazione esistente in quei luoghi si fosse potuta estendere a ogni parte d'Italia, il problema poteva dirsi risolto. Questa linea di valorizzazione degli istituti esistenti, nonostante i limiti ammessi circa la loro diffusione, rispondeva evidentemente alla finalità di tutelarli rispetto all'opera di un pericoloso e ramificato concorrente come sarebbe risultato il credito fornito dalle Unioni.

Seguiva la consueta accusa di burocrazia. Il sistema di Ferraris era «vasto, rigido, uniforme», tale se realizzato da creare 1.800 unioni mandamentali, «moventisi nello stesso modo, viventi alla stessa maniera, organizzate allo stesso modo costante». Ne sarebbe derivato un vero e proprio ordinamento agrario amministrativo per tutto il Regno, con la coartazione delle specificità locali e di fatto con l'imposizione per i proprietari di aderirvi, perché gli estranei sarebbero rimasti anche al di fuori del movimento del credito: quella che pareva una facoltà era a ben vedere una necessità.

Eccessivo e gravoso risultava il compito affidato ai ricevitori postali, mentre i componenti dell'Unione mandamentale, chiamati a operare gratuitamente, dovevano esercitare funzioni di estrema delicatezza e di grande importanza per la riuscita del sistema organizzativo e perché il credito fosse ben concesso ed esercitato.

<sup>72</sup> *Ivi*, pp. 2486-2491.



Un altro punto che vedeva molto dubbioso Picardi riguardava la difficoltà di costituire le Unioni in larga parte del Mezzogiorno: prima bisognava farvi nascere «la convinzione del tornaconto di adottare la coltura intensiva, o creare una tendenza verso questa coltura» senza la quale erano inutili le macchine e i concimi chimici. Zone intere ignoravano perfino i nomi e le funzioni di molti degli attrezzi e delle tecniche nuove evocati da Ferraris all'inizio della sua relazione: altrove, per l'estensione dei latifondi non si sarebbe trovato un numero di proprietari sufficiente a costituire un'unione di mandamento, senza contare che molti erano talmente estesi da superare la dimensione stessa del mandamento. Infine il ricorso alle ipoteche era così diffuso (per garanzia di quote ereditarie, giudizi pendenti, anticipi, lavori di ristrutturazione) che in tanti luoghi non ci sarebbe stato un solo richiedente in grado di avere la condizione basilare per l'accesso al credito, ossia l'assenza di iscrizioni sul certificato ipotecario.

A Picardi fece seguito l'intervento del ministro del Tesoro<sup>73</sup>, Ernesto Di Broglio, preoccupato di rimarcare come, per legge vigente, l'aumento annuo degli impieghi nella Cassa Depositi e Prestiti (allora intorno ai 48 milioni) dovesse essere investito per una metà in titoli di Stato e per l'altra in prestiti a Comuni e Province. Poiché molto difficilmente la quota destinata alle emissioni del Regno poteva essere ridotta sotto i 15 milioni, ne risultava l'inconveniente, se si fosse attuata la proposta Ferraris, che per molto tempo gli enti locali sarebbero rimasti privi della possibilità di ricevere finanziamenti.

In chiusura tanto Picardi quanto Di Broglio convennero che nel disegno di legge ci fossero, insieme a questi gravissimi inconvenienti, punti di notevole interesse e degni di essere approfonditi in ogni loro aspetto: pertanto entrambi auspicavano che più avanti venisse ampiamente considerato e discusso dalla Camera. Nei fatti la concessione dei due ministri era sostanzialmente di maniera, un omaggio doveroso all'illustre relatore e alle aspettative da lui suscitate: considerate le riserve espresse, il governo non avrebbe certo appoggiato una riforma agraria concepita in quei termini.

L'iter legislativo sembrò comunque procedere. Il 21 dicembre 1901 venne presentata l'apposita relazione a opera di una commissione di deputati che la approvava all'unanimità<sup>74</sup>. La chiusura del governo non venne comunque meno. Basti citare un episodio rivelatore, accaduto quando il deputato lucano Pietro Lacava si rivolse durante un intervento in aula a Ferraris auspicando, con un tono un po' di maniera, una prossima discussione della riforma. Ne

<sup>73</sup> *Ivi*, pp. 2491-2493.

<sup>74</sup> M. FERRARIS, *Per la riforma agraria*, «Nuova Antologia», vol. 182, 1902, p. 380.

ebbe subito una risposta breve e piccata: «rivolga la preghiera al Presidente del Consiglio»<sup>75</sup>.

Nei mesi seguenti le aperture, sempre poche e fin troppo valorizzate, si alternarono alle chiusure, mai esplicitate e tuttavia evidenti per l'atteggiamento dell'esecutivo.

Un tentativo di Ferraris per rilanciare la sua riforma fu il collegamento che cercò di instaurare tra essa e la questione meridionale<sup>76</sup>, della quale ormai si cominciava a dibattere nelle istituzioni, come dimostrò di lì a poco il celebre viaggio di Zanardelli in Basilicata. Nel maggio 1902 il direttore di «Nuova Antologia» partecipò al congresso della Società degli Agricoltori tenutosi a Palermo e indicò nel suo progetto di legge il mezzo più efficace per il risorgimento agrario delle province meridionali e insulari, chiedendo la collaborazione dei deputati e dei senatori di quelle aree<sup>77</sup>. Poche settimane dopo, in occasione della discussione sul bilancio del Ministero dell'Agricoltura, intervenne alla Camera<sup>78</sup> per ribadire come «la ragione vera della inferiorità economica del Mezzogiorno» fosse da ricercare nella mancanza quasi assoluta «di qualunque organizzazione di capitale»: il credito agrario, tanto utile per tutte le regioni italiane, rappresentava una necessità assoluta per il Meridione.

In giugno, per certe dichiarazioni di Zanardelli alla Camera, Ferraris si illuse che il governo avesse cambiato parere e che nella sessione di novembre avrebbe portato in Parlamento la riforma, sostenendola apertamente<sup>79</sup>.

All'inizio del 1903, quando tornarono ad affacciarsi le voci su una prossima discussione del testo, il corrispondente romano de «La Stampa» scriveva che ben difficilmente sarebbe stato approvato nella sua interezza in quella sessione, già troppo assorbita da altri argomenti; concludeva esprimendo apprezzamento per la proposta, rispondente a un vero bisogno del Paese, ma

<sup>75</sup> *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati, XXI Legislatura - Sessione 1900-1901*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1902, pp. 6728-6729: seduta del 13 dicembre 1901.

<sup>76</sup> Sul meridionalismo di Ferraris cfr. C. PETRACONE, *Le "due Italie". La questione meridionale tra realtà e rappresentazione*, Laterza, Roma-Bari, 2005, pp. 133-134.

<sup>77</sup> *Il congresso nazionale degli agricoltori*, «La Stampa», XXXVI, n. 122, 4 maggio 1902.

<sup>78</sup> *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati, XXI Legislatura - Sessione 1902*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1902, pp. 2286-2294: seduta del 31 maggio 1902.

<sup>79</sup> «L'on. Maggiorino Ferraris si mostrò raggianti che l'on. Zanardelli abbia dichiarato alla Camera che fra i progetti che il Governo desidera che siano discussi ci sia quello sulla riforma agraria. Evidentemente – mi aggiunse l'on. Ferraris – il mio progetto non verrà in discussione che dopo novembre, ma per me è già una bella vittoria questo annunzio ufficialmente dato, perché vuol dire che la mia riforma è stata discussa in Consiglio dei Ministri e che il Governo l'ha fatta sua»: *Quel che propose alla Camera l'on. Zanardelli*, «La Stampa», XXXVI, n. 170, 21 giugno 1902.

purtroppo, vista anche la sua complessità e sistematicità, la classificava tra quelle destinate a non approdare<sup>80</sup>.

Il disegno di legge rimase allo stato di relazione e di fatto si arenò, vittima di molteplici e convergenti ostilità. Nel dicembre 1903, sostenendo ancora una volta le sue idee, Ferraris ricordava come il testo fosse già pronto per la discussione in Aula e attendesse soltanto «un Governo animato dal sentimento dei doveri che allo Stato italiano incombono verso gli agricoltori e soprattutto verso le sofferenti campagne del Mezzogiorno e delle isole, intristite dall'usura»<sup>81</sup>.

Speranze vane. Per la questione meridionale, Zanardelli e Giolitti avevano da tempo deciso diversamente.

<sup>80</sup> *La riforma agraria. In che consiste il disegno di legge*, «La Stampa», XXXVII, n. 27, 27 gennaio 1903.

<sup>81</sup> M. FERRARIS, *Di un programma agrario nazionale. Politica di lavoro e benessere popolare*, «Nuova Antologia», vol. 192, 1903, p. 362.

