



REFORMAS AGRARIAS QUE SUCEDEN A LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL (En una estructura económica de tipo capitalista)

*Dr. Francisco Morera,
Profesor de Derecho Agrario. Facultad de
Derecho. Universidad de Costa Rica.*

C O N T E N I D O :

I. Italia: una experiencia exitosa.	124
II. Desarrollo agrícola y antecedentes de la reforma.	125
III. El proyecto general de reforma fondiaria.	129
IV. Las leyes regionales de reforma agraria.	130

I. ITALIA: UNA EXPERIENCIA EXITOSA.

A la reforma agraria italiana se le reconoce como un típico ejemplo de éxito, en sus resultados políticos, económicos y sociales. Para algunos autores (1) la relevancia de su gestión reside en la total transformación que la reforma operó en todo el sector productivo de la agricultura según tres aspectos a considerar: I) Transformación del ambiente socio-económico; II) Modificación de los planes de cultivo e incremento de la producción; y III) Creación de una nueva estructura agraria. En el primer aspecto se afirma *"que la reforma ha aportado transformaciones y modificaciones de conjunto que, no solo han permitido una mejor utilización de los recursos naturales y humanos, sino que ha hecho posible una rápida elevación del nivel social, económico y civil de la población"*. En el segundo aspecto se continúa afirmando que *"la roturación de los pastos y la transformación y sistematización de los sembradíos mediante labores profundas, han favorecido en un primer momento la expansión de la cerealicultura, mientras se procedía lentamente al asentamiento de las familias beneficiarias en las tierras. En una segunda fase, la cerealicultura ha cedido terreno a los cultivos hortícolas, industriales y forrajeros además de que la cría de ganado ha tenido un desarrollo notable, paralelamente al asentamiento de las familias campesinas"*. Concluyéndose en el tercer aspecto que *"la expropiación y subsiguiente lotificación y asignación a campesinos ha sustituido la estructura agraria anterior caracterizada por vastas propie-*

dades, por una estructura fraccionada en unidades familiares. En el mediodía, las grandes fincas eran algunas veces cultivadas directamente en régimen extensivo, pero más frecuentemente estaban subdivididas en una multiplicidad de parcelas exiguas y fragmentadas que se rentaban a los campesinos" (2).

Para otros (3) a la bondad económica del resultado debe agregarse; el aporte filosófico en bien de un régimen de libertad democrático de tipo occidental que el fenómeno reformador produjo, cuando no al decir de otros autores el buen resultado político que le produjo al partido de gobierno su realización (4). En todo caso, las diversas evaluaciones que respecto del acto reformador pueden realizarse, mayor o menormente coincidentes en los puntos de interés particulares a cada uno, llevan necesariamente a concluir en términos generales que los objetivos sociales y económicos de reforma se alcanzaron a plenitud. En tal perspectiva se afirma que la acción de reforma ha sido muy destacada en todo lo que tendía a crear un nuevo equilibrio que sustituyese a la preexistente situación de depresión y atraso. Aquella acción consistió en la transformación de las condiciones ambientales generales por medio de:

- a) creación directa o indirecta de nuevas infraestructuras, y adquisición de nuevos recursos productivos;
- b) creación de nuevas fincas rurales provistas del necesario capital para inversión y operación;
- c) promoción del progreso técnico en las

- (1) Entre los autores consultados particular relevancia merece por su seriedad científica y diversidad temática, la obra ambiciosa de estudio; a los antecedentes de la reforma, al mecanismo administrativo dispuesto por las leyes que la implementaron, a su ejecución, a las transformaciones que indujo, así como a su financiamiento. A lo cual agrega el A. un índice completo de tipo estadístico, sobre comparaciones en materia de propiedad, distribución, número de fincas, beneficiarios, costo económico, asistencia técnica, desarrollo del cooperativismo, y valor de la producción bruta vendible. Todo ello en relación con la situación anterior; a fin expreso de mostrar las incidencias positivas del fenómeno reformador.
- (1 bis) En la nota ilustrativa de las conclusiones del convenio para la reforma agraria convocado por la academia Dei Georgofili "en unión de otras academias y sociedades agrarias de Italia, en el año 1957, las conclusiones positivas sobre los resultados de reforma referían fundamentalmente a tres puntos: a) redistribución de la tierra, b) reforma de los contratos agrarios y c) eficientes órganos de reforma al centro y a la periferia.
- (2) *Ibíd.* pp., 125-29-36.
- (3) El maestro CARNELUTTI, F. en uno de sus innumerables escritos titulado *"La vía della Salvezza"* Atti del terzo congresso nazionale di Diritto Agrario (Giuffrè, Milano, 1954) refiere a la legislación de reforma junto a la sindical como derecho para salvar la democracia.
- (3 bis) En el mismo sentido y más explícitamente; BALLARIN, A. observa: "Sin embargo, en cuanto al espíritu de la reforma cuyos perfiles más salientes hemos ido anotando, no podemos dejar de manifestarnos partidarios suyos. Fundamentalmente porque en él alientan los ideales del derecho agrario latino: rechazar toda colectivización que perjudique a la personalidad individual; arraigar a ésta en cambio en la propiedad de la tierra, aprovechar los adelantos de la técnica, subordinados a una escala de valores en los que no cuente solo el criterio productivista. disolver todo monopolio de fuerzas económicas que conduzca a la proletarianización y que sea contrario a la igualdad de posibilidades". *La reforma agraria en Italia*. Rev. de administración pública No. 5. (Instituto de Estudios políticos, Madrid) 1972, reimpresión, p. 324.
- (4) En este sentido ALVARENGA, I.P. en una obra inédita que gentilmente nos permitió conocer antes de su publicación afirma: que con la ejecución de la reforma, la democracia cristiana se fortaleció respecto del partido comunista, advirtiéndolo a su vez, lo reducido del fenómeno político a zonas de reforma. Por lo que debe concluirse la no trascendencia nacional del fenómeno en tesis de democratización social. *La reforma Agraria en Italia*, (sin edit. lugar o pág.) 1975.
- (4 bis) "La reforma agraria en Italia, o mejor dicho el comienzo de una reforma agraria en Italia, ha sido impuesta por los grandes combates de las masas campesinas y populares, combates de liberación que adquirieron una gran amplitud en el país después de la victoria alcanzada en la lucha antifascista de liberación nacional. Sin embargo la burguesía adoptó leyes de reforma agraria con la finalidad —abiertamente declarada— de dividir y hacer retroceder el movimiento sindical y democrático en el campo, y sobre todo asestar un serio golpe a la influencia del partido comunista, animador y fuerza dirigente de las luchas de las masas campesinas". TABET, D. *Problemas agrarios en el mundo: Italia*. (Calicanto, sin lugar, 1968). P. 540.

zonas atrasadas creando, además, capacidad empresarial en un ambiente humano, por completo nuevo. . .

- d) *organización de un conjunto de servicios para el suministro y utilización de los medios de producción, así como promoción de un movimiento cooperativo para la transformación y venta de productos"*
(5).

Un dato más actual es de por sí significativo para considerar el éxito de la reforma; al momento previo en que la estructura agraria italiana comenzó a mostrar depresión productiva, como efecto económico ruinoso, que a su interno resultó del concepto "equivocado" de desarrollo agrícola que impuso la Comunidad Económica Europea con la así llamada "política de estructuras" (6) la misma estructura agraria era próspera. Buena parte de ese reconocido progreso se debió a la reforma agraria y a sus efectos multiplicadores de la riqueza del agro en principio (7), y de otros sectores de la economía —favorecidos por éste— después.

II. DESARROLLO AGRICOLA Y ANTECEDENTES DE LA REFORMA.

Para una mejor comprobación histórica y de observación en conjunto, hemos no obstante de advertir brevemente, sobre los antecedentes legislativos, políticos y sociales que preceden al acto reformador y que en parte determinan como se verá su desarrollo posterior. En Italia al decir de Giorgio Giorgetti (8) pueden reconocerse tres formas principales de desarrollo en su historia agraria.

El primer tipo de carácter capitalista y semejante al modelo de algunas regiones más avanzadas de Europa Occidental se da en algunas zonas de la Italia septentrional en que se forman grandes y pequeñas propiedades especialmente a partir del setecientos, que constituían explotaciones agrarias con una relativa intensidad del capital y con recurso frecuente a mano de obra asalariada, antes empleada en formas indirectas de conducción agraria.

Desarrollo de tipo capitalista otras veces alcanzado con obras de modernización hidráulica de terrenos incultos, o con explotación basada en factores de orden latifundista; pero que originaron como término común, un grupo de empresarios agrícolas —grandes y medianos arrendatarios— fuertes en dinero y recursos.

Un segundo tipo de desarrollo agrario, intermedio entre formas de producción feudal y relaciones propiamente capitalistas en el campo, se da en la Italia Central y en las zonas colinares y secas de Italia Septentrional y Meridional en que la empresa agrícola sobre base familiar se desarrolla y consolida, de fines del medioevo hasta nuestros días.

De manera diversa, en Italia centro meridional y en las islas, el proceso de transformación del latifundio feudal en latifundio burgués, sucede luego del setecientos; en que se privatizan las tierras comunes y de manos muertas (aquellas en poder del clero u otras organizaciones sociales) al momento en que también se desarrollan formas precarias de tenencia y de cultivo, que en parte se subordinan a las nuevas condiciones del país (9).

(5) MARCIANI, G., *supra* nota 1, pp. 69-70.

(5 bis) "Con sus cuantiosos recursos económicos, con su masiva asistencia técnica, con la especialización de sus mecanismos y con el cooperativismo, la reforma agraria italiana se multiplica en sus concreciones: la redistribución de las tierras y su mejoramiento, la transformación del medio campesino, y el rescate del mediodía peninsular".

CASANOVA, R. V. *Derecho Agrario* (Universidad de los Andes, Mérida, sin año). P. 109.

(6) Es opinión prevalente en la actual política italiana (de los así llamados partidos del arco constitucional), que la agricultura italiana mutó su condición de bonanza productiva, así manifestada aún en los primeros años de la década de los sesenta; por economía agrícola por la reforma agraria, y así manifiesta aún en los primeros años de la década de los sesenta; por un empeoramiento progresivo de su agricultura, situación que al día de hoy exige al país ser importador de alimentos de primer orden (v. gr. carne, leche y sus derivados), mientras gran cantidad de sus tierras se hallan sin cultivar. Tierras ociosas así mantenidas en virtud de que la política "comunitaria" de estructuras, en materia de explotación no rentables (¿para quién?) (¿Para el gran capital Alemán y de los Países Bajos, que tienen en el mercado del consumo italiano uno de sus mejores clientes?).

(6 bis) Para una evaluación agudamente crítica del problema, CONTE, L. *Tre Scelte priori tarie per salvare l'agricoltura*. "Es limitado el tiempo a disposición para evitar que el empobrecimiento y la reducción de la agricultura italiana se torne irreversible. Esta creciente toma de conciencia debe cuanto más pronto traducirse en decisiones concretas, que miren: cantidad y calidad de la inversión en agricultura; reforma de la política agrícola CEE, transformación de los instrumentos públicos de intervención en el sector. Rinascita, No. 19, 13 maggio 77.

(6 tetra) Para una referencia aplicada a los problemas de la agricultura latinoamericana, en la especificidad histórica de sus experiencias de integración económica (MERCOSUN, ALALC, CARICOM) véase el interesante ensayo de: ALVARENGA, I.P., en *Derecho Agrario y Reforma Agraria*, Temas de: (Agricultura e integración económica en América Latina). Pp. 254 ss.

(7) Al decir de MARCIANI, *supra* nota 1, p. 135; el valor de la producción bruta vendible por hectárea entre 1953 y 1963 (década de ampliación y desarrollo de reforma); tuvo en terrenos de reforma regiones afectadas y resto del país, una tasa media de crecimiento anual de: 10.6, 6.3 y 4.2 respectivamente.

(8) Giorgetti, G. *Contadini e proprietari nell'Italia moderna, rapporti di produzione e contratti agrari dal secolo XVI a oggi*. (Einaudi, Torino). 1974.

(9) "Naturalmente, estas tres grandes sesiones de la agricultura nacional, en las que una simple ojeada al respectivo paisaje agrario consiente entrever fundamentales diferencias económicas e históricas, no son en su interno así de homogéneas, como a primera vista se podría inducir o pensar. El feudo Siciliano por ejemplo no podría ser equiparado —tout court— a otros tipos de latifundios meridional, ni la aparcería toscana a aquella de La Emilia o del Piemonte, ni la "azienda" de Ferrara a aquella de la Lombardía irrigable". *Ibid.* pp. 16-6.

Para el momento de la unidad política de Italia (10), al sur del país eran aún notables los residuos feudales; el norte en cambio, especialmente en Lombardía y Liguria se mostraba ya un predominante capitalismo en el campo; Toscana y Piemonte en vía intermedia habían ya puesto las bases para el desarrollo de ese capitalismo desde inicios del S. XIX (11). Tal avance del capitalismo era en parte producto de la reforma del régimen jurídico de la propiedad agraria llevada a cabo durante el siglo pasado (XIX) que condujo a una progresiva supresión del feudalismo y secularización de la propiedad de la iglesia, con apropiación de sus tierras, y determinando al mismo tiempo su concentración en manos de la burguesía en lugar de las de los campesinos" (11 bis).

De fines del S. XIX a la mitad del S. XX, como momento histórico de realización de la reforma agraria, se continúa el llamado proceso de modernización capitalista sobre todo en aquellas zonas en que prevaleció el latifundio y sobre el cual incidió directamente el fenómeno reformador. Previo a la consideración de dicho proceso es necesario al menos mencionar los intentos reformistas de lo agrario de fines y principios de siglo, así como la política agraria del fascismo, en tanto antecedentes mediatos de la reforma agraria en sí.

Los proyectos reformistas de entre siglos (12) procuran obras de mejoramiento fondiario, redistribución de tierras, o ajustes institucionales, con miras a resolver por partes, el problema de la tierra (13). Una ley de 1874 de carácter general disponía la concesión en enfiteusis de las tierras comunales incultas. Otra disposición de 1882 —ley No. 869—, sustituye a la primera ley de mejora para el saneamiento de los terrenos palúdicos. Los proyectos Rinaldi de 16 de marzo de 1893, Pandolfi de 10 de marzo de 1894, y Luzzotti de 28 de abril de 1910; pretendían respectivamente, destinar tierras públicas a un instituto jurídico comunal denominado "comunidad agrícola", instituir un bien de familia denominado "masserie" con facultad de unión cooperativa, y dictar normas para incrementar la pequeña propiedad cultivada. Proyectos ambiciosos de colonización se formulan y ejecutan también desde principios de siglo, en la pre, durante, y en la post guerra; referidos a bienes demaniales y otros terrenos en proceso de mejoramiento fondiario, previéndose incluso la constitución de centros de colonización y barrios rurales, según facilidades expresas que se concedían a las familias que demoraban en el agro (13 bis). En 1917 por DDL de 10 de diciembre No. 1970, se crea la "obra nacional para los combatientes (14)", institución creada

- (10) "Entre 1849 y 1860 Italia observa progresivamente intensificarse la acción de las fuerzas liberales moderadas, y dos fines fueron conseguidos. Mirando las corrientes decisivas de las líneas políticas en contraste al interno de la formación nacional, se puede decir que éstas fueron principalmente dos a representar; de un lado el liberalismo en la Alta Italia, abrazando como se verá, muy tarde, la perspectiva de la independencia y de la expansión del Estado Sardo democrático de Manzini, que inversamente obró infatigablemente por acoplar los términos de la independencia y de la unidad". SALVADORI, M. *Storia del età contemporanea* (dalla restaurazione all' eurocomunismo). Loescher editore, Torino, 1976. P. 228.
- (11) Otra interpretación coincidente con Giorgetti, *supra nota 8*, la ofrece Conte, L. *Aspetti Storici ed attuali della questione agraria in Italia e la politica del PCI*. (Cooperativa universitaria editrice, Firenze, 1972). P. 19.
- (11 bis) El problema económico social lo era también legislativo "de frente especialmente a algunas legislaciones extranjeras, verdaderamente ordenadas y robustas, Italia, en las primeras décadas de su unificación se había quedado bastante atrás en temas de transformación fondiaria. Puede decirse que esta exigencia ha sido, ignorada como problema legislativo". BELLINI, L. *Interna di riforma fondiaria secondo la costituzione italiana* (arte grafiche, Bologna, 1953). P. 26.
- (12) Las disposiciones legales que favorecieron la reforma jurídica aludida las citan respectivamente: BASTOS, N. E. *Agricultura socializada Israel, Yugoslavia, Argelia, Italia y España*. (Tecnos, Madrid, 1974) ps. 217-19. E igualmente BELLINI, L. *Interna di riforma fondiaria secondo la costituzione italiana* (arte grafiche, Bologna, 1953). Pp. 26-9.
- (13) L' inchiesta agraria realizada a fines de siglo a iniciativa del parlamento, pretendió indagar sobre las causas de las crisis en la agricultura italiana, las que una vez determinadas al decir de su relator JACINI, habrían de superarse recomendando un tipo de desarrollo agrícola fundado sobre la integración de industria y agricultura, y basado filosóficamente en la racionalidad liberal y el individualismo económico que garantizó el suceso del desarrollo inglés. JACINI, S. *I Risultati della inchiesta agraria - 1884*. La situazione dell'agricoltura e dei contadini italiani dopo l'Unità (Einaudi, Torino, 1976).
- (13 bis) Otras disposiciones legales en igual sentido son: Ley No. 474 del 13 de diciembre de 1903. Ley No. 491 de 17 de julio de 1910. Ley No. 248 de 22 de enero de 1911. Dec. Ley No. 662 de 24 de abril de 1919. Real Dec. No. 52 de 23 de enero de 1921. ROMAGNOLI, E. *Riforma fondiaria*. Esta nota de referencia y otras posteriores del mismo autor, están tomadas de la primera versión mecanografiada de un ensayo para entonces inédito que nos facilitó nuestro estimable Profesor; ensayo que más tarde bajo la misma voz técnica fue publicada con mínimas modificaciones por UTET (Unione Tipografica Editrice Torinese) y como parte de un texto sobre *Diritto Agrario Italiano*, a cargo de IRTI, N. Torino, 1978.
- (14) La obra distribuyó poco menos de 40.000 hectáreas en total en la inmediata post-guerra. Su actividad más importante se desarrolló a partir de 1930, después de que le fueron encomendadas funciones específicas relacionadas con, la transformación agraria de terrenos que presentaban problemas hidráulicos, y la colonización posterior de éstos. Aprovechando la facultad que la ley le concedía de "demandar la transferencia de la propiedad de inmuebles a quien quiera que pertenezcan cuando deban ser objeto de mejoras o susceptibles de transformaciones agrarias importantes,..." la "Opera" intervino en tres distritos de mejora: a) En la transformación integral y colonización del agro pontino. b) En la colonización llevada a cabo en 1938, de 27.000 hectáreas en la meseta de Puglia, creando alrededor de 8.000 fincas; y c) en la colonización del año 1939, de unas diez mil hectáreas en la llanura del Bajo Volturno. Esta empresa quedó incumplida en su mayor parte al sucederse la segunda guerra mundial, habiendo sido confiada su terminación después de 1950, a la institución de reforma. MARCIANI, *supra nota 1*, p. 1.

para reconocer por vía de conceder tierras en colonias a su familia, el mérito de los héroes que regresaban de la guerra. La obra habría de realizar en los primeros años del fascismo proyectos masivos y organizados de colonización.

En esta perspectiva, la colonización formó parte en el periodo de entre guerras, de un diseño transformador más amplio y exhaustivo de la estructura agrícola, definido por la doctrina italiana como "riforma fondiaria". En el periodo inmediato a la primera post-guerra la necesidad de una reforma que había adquirido carácter político, había sido prácticamente eludida en el periodo de entre guerras, por una política agraria que, aparte de su carácter autárquico, se había centrado especialmente sobre actividades de "mejora", y solo marginalmente y casi siempre en el cuadro de la acción —de mejora— había afrontado otros problemas, como los de transformación del latifundio y la colonización, que tenían una relación más estrecha con exigencias de carácter social (15). Riforma fondiaria no es propiamente en acepción latinoamericana reforma agraria, pero puede ser que aquélla la comprenda por asumir tareas que sean propias de ésta.

La "riforma fondiaria" debe entenderse incidente "sobre las estructuras fondiarias en general, y dirigida a sustituir un régimen fondiario preexistente con uno nuevo". Por "regime fondiario" al decir del mismo tratadista debe conceptuarse "*aquél complejo de caracteres y condiciones que determinan la variada actitud de un territorio destinado a la producción agraria o forestal, a servir como medio de producción, y como sede de vida rural*" (16).

Pues bien, la colonización junto con las obras de mejora y transformación fondiaria especialmente realizados a través de la "bonifica", constituyen

en el periodo previo a la reforma agraria de los años cincuenta, un intento sistematizado por realizar cambios en la estructura fondiaria, cambio cuya característica fundamental se expresa en realizar un mejoramiento de la estructura productiva de la tierra, pero sin redistribución, ni cambio de su régimen legal privado de detentación, como característica calificativa básica de la política agraria del fascismo (17). Su acción de cambio en la estructura agraria se tradujo en mejorar tierras a fines de producción (bonifica) o a objeto de sede de vida rural (colonizzazione). Ambos aspectos, partes de un mismo proceso (18) se complementaron en lo contractual con las formas asociativas de producción —tipo aparcería— como instrumento contractual orientado en su aplicación a superar disimuladamente los contrastes sociales en el campo, y una forma legal más de conservar el latifundio. Los poderes de expropiación concedidos a los entes públicos para acciones de cambio en la estructura agraria eran limitadísimos, ya que se reducían a un llamado del artículo 42 del R.D. No. 215 de febrero de 1933 sobre "la bonifica integrale" (19) que posibilita la expropiación solo a título de reparación, por los daños que ocasionase el propietario privado al interés público por incumplir sus obligaciones de mejora (20).

En este diseño de política agraria, la lucha antifascista al decir de algún autor (21), es en lo que respecta al campo, continuación de viejas acciones reivindicativas a cuyo calor se promulgaron las primeras leyes agrarias que buscaban más equidad y buen trato para el proletariado agrícola, explotado durante décadas por propietarios, cultivadores directos y aparceros.

En el periodo que sigue al fascismo y previo al momento en que se aplica la normativa de reforma agraria, tres razgos fundamentales explican y tra-

(15) ROMAGNOLI, *supra* nota 13 bis, p. 1.

(16) *Ibid.*

(16 bis) Cabe observar en este sentido, que la acepción italiana "regime fondiario" resultaría en este caso similar al concepto de "estructura agrícola" según el uso común de la terminología latinoamericana en la materia. A contrario sensu el término "riforma fondiaria" en tanto conceptualización italiana de reforma general de la estructura agraria (incluso de aquella parte de la estructura que no es objeto de reforma agraria propiamente tal), aún no encuentra una terminología equivalente en nuestro medio, aunque sí complementaria según nuestros propios términos continentales de calificación, v. gr. —transformación agraria—.

(17) Al llegar el fascismo al poder, se dejó deliberadamente de considerar el problema agrario en términos de redistribución de la tierra. El fascismo apuntó hacia las transformaciones a realizar por medio de una acción intensa de mejora. . . Si bien ha de atribuirse a la mejora, tal como se desarrolló méritos indiscutibles, sobre todo en el norte por la adquisición de recursos nuevos para la agricultura, de hecho no determinó procesos redistributivos, sino en forma muy indirecta y de poca significación, prescindiendo de otros impactos en el campo social. MARCIANI, *supra* nota 1, p. 12.

(18) ROMAGNOLI, *supra* nota 13 bis, p. 29.

(19) "A la bonifica integral se procede por fines de interés público mediante obras específicas de bonifica y mejoramiento fondiario. Las obras de bonifica son aquellas que se cumplen, en base a un plan general de trabajo y de actividad coordinadas, con relevantes ventajas higiénicas, demográficas, económicas o sociales, en zonas que muestren lagos, pantanos, o de características palúdicas, o constituidas por terrenos montañosos desechados de resguardo hidráulico o forestal, o también de terrenos, extensivamente utilizados, por graves causas de orden físico o social, y susceptibles almovidas éstas (causas), de una radical transformación del ordenamiento productivo. Las obras de mejoramiento fondiario son aquellas que se cumplen a ventaja de uno o más fondos, independientemente de un plan general de bonifica". BASSANELLI, E. y SCALINI, P., *Il Codice Agrario* (edagricole, Bologna 1973), p. 1466.

(20) ROMAGNOLI, *supra* nota 13 bis, p. 30.

(21) CONTE, *supra* nota 11, p. 49.

ducen la situación del campo: Continuidad del fenómeno colonizador, concesión no sistemática de tierras a singulares cultivadores u organizaciones cooperativas, e incremento de la lucha social. La colonización y distribución de tierras que ya había sido practicada masivamente en el periodo de la primera post guerra, se incrementa (22) con nuevas disposiciones que colonizan la meseta de Apulia, la región del Bajo Volturno, y el latifundio Siciliano; distribuyéndose con base en la normativa de la Ley Gullo tierras no cultivadas o insuficientemente cultivadas.

La agitación social agraria ya manifiesta luego de la gran guerra (23), cobra en la década previa a la realización de la reforma, mayor dramatismo. *"La situación de las zonas latifundistas fue causa de serias tensiones sociales en los años que siguieron a la segunda guerra mundial. Estas no obstante, no encontraron imprevista la clase política italiana. Todos los partidos y movimientos políticos, (incluso) desde la actividad clandestina, pusieron en evidencia a la reforma fondiaria como parte de las reformas económico-sociales necesarias en un moderno país democrático, ya como instrumento de ruptura de las viejas estructuras latifundistas, ya como factor de progreso económico-social"* (24).

Los desequilibrios de la estructura agraria eran manifiestos, no solo por la pulverización patológica y la consecuente concentración ruinosa de la tierra, sino también por el éxodo masivo de la población del campo, y la proliferación de latifundios en proporción mayor a la empresa familiar. La gran dicotomía entre el sur del país; laboratorio de reformas, agitación social, ejército de braceros, y jornadas laborales de hambre; y el norte industrial y próspero, era mayormente manifiesta en el cam-

po. *"La distribución geográfica de los tipos de explotación era muy irregular: el aprovechamiento directo y la posesión familiar predominaban en los sectores occidentales del norte: Alpes, Liguria, Toscana, las grandes granjas y las empresas capitalistas en la llanura del Po, la aparcería en el centro del país y los latifundios en el sur"* (25).

En esa desigual distribución geográfica del uso y disfrute de la tierra, se fundamentó la conveniencia de aplicar la reforma con criterio regional según su acción fuese más manifiestamente necesaria, por la depresión de las condiciones generales de vida y producción. La reforma se comenzó a aplicar en Calabria al empuje de la presión organizada de los campesinos (26), previamente, no obstante, se intentó la aplicación de una ley general de reforma agraria, que en perspectiva más ambiciosa contaba ya a su favor con el fundamento constitucional (27) suficiente para realizarse conforme a derecho. La composición política pluriclasista de la Asamblea Constituyente de 1946 consagró en su normativa, enunciados modernos cuyo contenido de avance social, superaba en mucho esquemas privatistas sobre el problema fundamental de la reforma; la propiedad. Explícitamente el artículo 44 de la Constitución Política determina, que *"A fines de conseguir la racional explotación del suelo y de establecer equitativas relaciones sociales, la ley impone obligaciones y vínculos a la propiedad privada, fija límites a su extensión según las regiones y zonas agrarias, promueve e impone la mejora de las tierras, la transformación del latifundio y la reconstitución de las unidades productivas, ayuda la pequeña y mediana propiedad. . ."* (28). Tal fundamento constitucional del artículo 44 configuró

- (22) En lo fundamental referimos a las siguientes acciones: "1930 a 1940, transformación integral y colonización de 60.000 hectáreas del Agro Pontino; 1933, Dec. No. 215 de 13 de febrero nuevas normas sobre mejora integral (Ley Serpieri); 1938, colonización de 27.000 hectáreas en la meseta de Apulia con la instalación de 800 nuevas colonización de los latifundios sicilianos; 1944, Decreto Ley No. 279 de 19 de octubre de 1944 concesión de tierras insuficientemente cultivadas. BASTOS, *supra* nota 12, p. 218.
- (23) "Vastas agitaciones sociales portaron —especialmente en Sicilia— a la ocupación de tierras, pero no ciertamente a la formación de pequeñas propiedades vitales y eficientes". BANDINI, N. *Política agraria* (Edagricole, Bologna, 1975). P. 444.
- (24) ROMAGNOLI, *supra* nota 13 bis, p. 33.
- (24 bis) En el mismo sentido LE COZ, J. *Las reformas agrarias* (Ariel, Barcelona, 1975). P. 265.
- (25) LE COZ, *supra* nota 24 bis, p. 263.
- (26) "La urgencia de afrontar el problema de Calabria que se agudizó por la presión política puesta de manifiesto por la agitación campesina, indujo al gobierno a reforma en tal región". MARCIANI, *supra* nota 1 bis, p. 20.
- (26 bis) En igual sentido, LE COZ, *supra* nota 24 bis, p. 265.
- (27) "a) En particular, con referencia a la propiedad agraria, la finalidad de concretar los principios constitucionales de la función social y de conseguir equitativas relaciones sociales, ha portado a limitar sobre todo la propiedad en su extensión, a través de la reforma fondiaria". NATOLI, U. *La Propietà* (Giuffrè Milano, 1976). P. 339.
- (27 bis) Para el maestro PUGLIATTI en su conocido ensayo *La Propietà e le proprietà*, tal fundamento se halla conconcomitantemente expresado en los arts. 3-42 y 44 de la Constitución Política. Por fijar éstos mucho más que la ambigua formulación genérica de función social de la propiedad, toda vez que este principio es más manifiesto cuando refiere a bienes de producción —la tierra— y cuando haya en el derecho positivo expresión normativa concreta que lo posibilite. A saber: paridad en la dignidad social de los sujetos (art. 3), garantía de la función social (como tal) y eventual expropiación (con base en éste) salvo indemnización por motivos de interés general (art. 42); y limitaciones, vínculos y obligaciones (de la propiedad en general) a fin de garantizar su racional explotación y establecer equitativas relaciones sociales (art. 44). *Atti del Terzo Congresso Nazionale di Diritto Agrario* (Giuffrè, Milano 1954), pp. 46 ss.
- (28) *Codice Civile. Con la costituzione e le principali leggi speciali*. (Giuffrè, Milano, 1975), p. 9.

posterior de las leyes regionales. Su estructuración no del todo similar a las leyes regionales que lo reemplazan, más siguiendo la óptica reformista de post guerra que favorecía el desarrollo de la pequeña propiedad, plantea como fines fundamentales: tutelar el trabajo productivo sobre la tierra, determinando equitativamente sobre su distribución, así como su función social (art. 1). Formula criterios de expropiación no puramente extensivos sino también de acuerdo al rédito dominial global o promedio, que mostraren los fondos del presunto expropiado. En base a un criterio según el cual a rédito dominial global más bajo por hectárea, correspondía mayor cuota de expropiación, por ser fondos con características de latifundio en que la ausencia de capital de inversión (que originaba consecuentemente un menor rédito promedio) ameritaba más cuota a expropiar. Sucediendo lo contrario es decir —configuración de una menor cuota expropiable en fondos de mayor rédito promedio en el que su propietario daba mayor muestra de interés en inversión y cultivo del fundo—.

Disposición que se complementaba con su criterio extensivo de afectación según el cual, el expropiado no podría durante los siguientes años concentrar a su favor fondos de extensión mayor a 750 Ha., comprendido incluso en dicha limitación el remanente de lo no expropiado —art. 2 y 15—. Por el art. 3 del territorio de la república se dividía en tres zonas de reforma, y por el art. 4 se reconocía la posibilidad de realizar mejoramientos fondiarios como alternativa a no sufrir acciones de expropiación, siempre con el límite referido de las 750 Htas. Mejoramientos cuya determinación y ejecución técnica y de zona se regulaba por ministerio de ley a través de los arts. 5 y 6, pudiendo realizarse reducción de cuotas de expropiación en excepciones expresas que así consignaba el mismo texto legal (art. 7), y debiéndose tener como negocios jurídicamente ineficaces aquellos que propendían a realizar actos de alienación confines de evitar o hacer ilusoria la acción de reforma (art. 8).

La división del territorio nacional a efectos de reforma lo fue en tres zonas, según valoración de diversas condiciones económicas y sociales y de riqueza del suelo (34) en todas las cuales se haría operar un Instituto único reformador, L'organo di riforma fondiaria del art. 9. Que habría de actuar su gestión con fundamento en las causales de expropiación que le garantizaba el artículo 11, y en base a las disposiciones de la Ley No. 2359 de 25 de junio de 1865 sobre expropiaciones por causa

de utilidad pública. Igualmente quedaba facultado el ente reformador para adquirir por permuta terrenos a fines de redistribución según normativa del artículo 13, y a fin de formar consorcios de propietarios sobre todo en terrenos a cultivo extensivo, o a conceder por cesión y con pacto de reserva de dominio a favor del ente, terrenos de su pertenencia a los campesinos para su cultivo (arts. 12-14).

En materia de indemnización se reconocía al expropiado un valor indemnizable, igual al determinado fiscalmente a fines de impuesto extraordinario progresivo sobre el patrimonio, aumentado en un diez por ciento, el que se reconocía para su pago, al contado en una cuarta parte y el resto en títulos redimibles según términos de ley. Esta regla general de indemnización que se aplicaba según diversas modalidades de pago que se contemplan en el artículo 16, suponía el traspaso inmediato de dichas tierras ya indemnizadas a sus expropiatarios, y luego de una administración transitoria por parte del ente (art. 18), a favor de asignatarios individuales o sociales a quienes se otorgaban con algunas cargas legales a su cargo (art. 20), cargas sobre todo referentes a modo, término de pago, y forma de gestión, como a sí mismo en cuanto a actos dispositivos de dominio sobre éstas.

En sus últimos artículos —23 y sigtes.— se norma una política general de mejoramiento de tierras, así como lo relativo a gastos que habría de erogarse, con ocasión de la aplicación de la reforma.

El proyecto de reforma fondiaria suscinto y lacónico en sí, dejaba a posterior reglamentación, la normativa que habría de especificar la implementación práctica de las previsiones de ley; a diferencia esencial con las posteriores leyes regionales, dejaba todo el territorio nacional sujeto a fines de reforma, incluso fuera de las zonas que específicamente se determinaban, espacio este último donde podía el ente de reforma imponer por vía coactiva obras de mejoramiento fondiario.

IV. LAS LEYES REGIONALES DE REFORMA AGRARIA.

Fallida la promulgación del proyecto general de reforma agraria, no por dejarse de requerir en lo social o económico (35), sino por razones de oportunidad política, se abrió la posibilidad de aprobar leyes regionales (36). Aún para el año de 1949, y

(34) Zona A: que comprende la parte de Italia septentrional organizada en grandes extensiones sin irrigar; Zona B: de los territorios a cultura extensiva; Zona C: que comprende el resto excluyendo la alta montaña y los bosques. SERPIERI, A. *Ibid.* P. 187.

(35) "Los mayores núcleos de gran propiedad de tierra que se notan hoy en Europa son aquellos de España e Italia. Para el primer país no se tienen revelaciones estadísticas exactas, para Italia, la situación de la distribución de la propiedad fonciaria y de las haciendas es la siguiente:

Distribución por clases de superficie.		
Hasta 50 hectáreas	14041 Hctas.	65 por ciento
De 50 hectáreas a 200	3738 Hctas.	17.4 por ciento
Con más de 200 hectáreas	3794 Hctas.	17.6 por ciento

Supra nota 31, P. 24.

(36) Ley No. 230 de 12 de mayo de 1950 (Sila). Ley No. 841 de 21 de octubre de 1950 (Stralcio). Ley Regional No. 104 de 27 de diciembre de 1950 (Sicilia).

ya con el proyecto de la Ley Sila en trámite parlamentario, el proyecto de reforma general todavía no se había enviado al Parlamento; quedó como una mera iniciativa o proyecto ministerial, por no haber un acuerdo político suficiente sobre los límites a la propiedad y los criterios de expropiación que habrían de instrumentarla.

Su fallida aprobación, agravaba aún más los problemas organizativos que suponían la aplicación de la reforma a nivel nacional, así como la exigencia de tierra cada vez más manifiesta por la fuerte tensión social en el campo, sobre todo en las zonas de mayor latifundio. A estas zonas se dirigió el directo interés legislativo aplicando las respectivas leyes de reforma de aplicación regional, así: a) La Ley Sila en el Altiplano de la Sila y en los territorios Jónicos Colindantes, comprensivos del latifundio en Calabria. b) La Ley Stralcio, en el Delta Padano, Maremma Tosco-Laziale, Fucino, Campania, Puglia-Toscana-Molise, Cerdeña y el pequeño Distrito de Caulonia también Calabrés. c) La Ley de Reforma Agraria en Sicilia aplicable en todo el territorio peninsular.

A nuestro interés, en el análisis de estos textos de ley haremos referencia comparativa de sus institutos fundamentales, no sin antes advertir dos importantes características jurídicas, amén de su bondad en el resultado total de lo económico y social (37), que caracteriza a la Reforma Agraria italiana. La primera se manifiesta en la rica incidencia jurídica que su aplicación generó, la segunda, en la vasta legislación complementaria que hubo de utilizar el legislador para su feliz aplicación.

Las más controversiales incidencias jurídicas (38) refieren en las leyes Sila y Stralcio a la facultad que ambos textos legislativos concedían al go-tad para que por medio de actos con valor de bierno —según algunos autores de dudosa tesis de ley— “decretara” sobre expropiación; asimismo en la Ley Stralcio, a la determinación que dicha ley fijó en cuanto al límite de nación que afectable con base en el criterio del réd-extension afectable con base en el criterio del réd-extension generado por la explotación efectuada sobre el fundo, antes que un límite fijo sobre la base de su extensión física. Tal cuestión originó la polémica

parlamentaria de si las limitaciones a que se refería el artículo 44 de la Constitución lo eran en el fundo por su fuerza económica o por su extensión. De igual forma resultó controversial en la aplicación de la Ley Siciliana la expropiación realizada por actos administrativos, toda vez que se cuestionó la legitimidad y competencia de la región (39) para legislar en la materia, así como su presunta capacidad para ejercer dichos actos que más bien parecían ser materia propia del legislador nacional. En doctrina incluso, tuvo que debatirse sobre sí el límite físico de extensión de 300 Ha. que la Ley Stralcio fijaba como máximo a detentar en zonas de reforma, era una norma de carácter general, o más bien promulgada para una jurisdicción territorial regional, o incluso, si su espíritu se orientaba más bien a favorecer acciones de mejora, antes que de reforma.

La segunda característica de rica incidencia jurídica antes apuntada, y que se refiere a la legislación adicional que hubo de promulgar el legislador para la aplicación de la ley, resulta de sumo interés, toda vez que es muestra evidente del deseo de no dejar la normativa principal como mera norma programática ausente de legislación complementaria, y en consecuencia eventualmente ilusoria en su aplicación.

De la normativa común de los textos de ley, hemos de referir en primer término, tratando de destacar en forma sucinta sus más importantes diferencias. Esto no sin antes agregar una tercera característica jurídica de interés, en la idea general que aspiramos a plantear, de lo que fue la reforma en su totalidad. Tal característica es la nueva legislación (40) —ya no sólo complementaria— que profundiza y desarrolla toda la nueva situación económico social e ideológico institucional que derivó del proceso reformador, y que en definitiva conforma la estructura agraria italiana hasta mediados de la década de los sesenta como momento previo a la desarticulación que en esa misma estructura habrá de producirse, por efecto de la política agrícola de la CEE (41).

Los institutos jurídicos básicos de las tres leyes regionales traducen a través de su normativa el triple objetivo político económico y social de

(37) “El informe de la delegación italiana en la Conferencia de la Reforma Agraria de 1966 presenta el balance de la experiencia en la siguiente forma:

- En 500.000 Hctas. (los dos tercios de los terrenos expropiados), progresos económicos y sociales muy destacados.
- En 100.000 Hctas., niveles de producción muy elevados, pero en regiones que ya estaban bien dotadas; los equipamientos realizados mejoraron notablemente la condición del campesinado; estos sectores en situación marginal corresponden particularmente a la Alta Lucania, al Centro de Calabria y Sicilia y a las regiones de pastoreo de Cerdeña”.

LE COZ, *supra* nota 24 bis. P. 272.

- (38) Para una referencia en detalle sobre el tema, ROMAGNOLI, *supra* nota 13 bis. Pp. 56 ss.
- (39) Para una referencia en detalle sobre el tema, ROMAGNOLI, *supra* nota 13 bis. Pp. 56 ss.
- (40) La región siciliana recibió en 1948 un Estatuto de Autonomía. Por lo que a tenor de éste instrumento gozaba de poderes legislativos en el dominio agrícola, conforme al art. 117 de Constitución italiana.
- (41) Al decir de nuestro querido profesor CARROZZA, A. en su conocida obra *Gli Istituti del Diritto Agrario* (Giuffrè, Milano, T. II, 1970). Las leyes números 756, 590, 605 y 607 de 15 de setiembre de 1964, 26 de mayo de 1965 y 22 de junio de 1966 respectivamente; por incidir —aunque no orgánicamente— sobre contratos agrarios, favoreciendo el desarrollo de la propiedad cultivada, pueden considerarse por su contenido una ley de reforma agraria.

toda reforma, con especial énfasis en lo social a la luz de dos aspectos fundamentales; —material—, para un mejor nivel de vida del futuro asignatario; —moral—, para superar el estado de degradación personal en que se halla sumido. En lo político económico, las medidas que posibilitan la redistribución de las tierras se logró con el fundamento constitucional del artículo 44 que expresa a objetivo de realizar más equitativas relaciones sociales, la necesidad de redistribuir las tierras o transformarlas (derecho a expropiar), a fin de ser concedidas a campesinos (42), (derecho a asignar).

Las leyes de reforma son ordenadas en base a tres distintas exigencias: a) eliminar el desequilibrio existente en la distribución de la tierra, a través de la expropiación entre límites determinados, cuidando el sucesivo traslado en propiedad de la tierra a favor de aquellos, para los cuales el bien representa el instrumento ordinario de trabajo; b) eliminar la dispersión de energía productiva a través de una obra de transformación y de incremento productivo; c) promover el desarrollo de las zonas donde el progreso económico social haya sido obstaculizado. En aplicación de estos principios las leyes de reforma han alargado la expresión práctica del principio de la expropiabilidad de las tierras a fines ya no solo de reforma, sino también de transformación fondiaria (43). La expropiación como instituto legal redistributivo opera sobre un nuevo concepto de propiedad que no solo expresa en su enunciado constitucional el tránsito de —propiedad derecho a propiedad deber— sino que asimismo le reconoce una función social de carácter esencial, que distingue a la propiedad como medio de producción de los así llamados medios de consumo, ligando su expresión normativa con la razón misma de una República burguesa de tipo moderno fundado sobre el trabajo (44).

En esta perspectiva los artículos 5 y 2 respectivamente de las leyes Sila y Stralcio (45) autorizan a los entes de reforma para que por medio de

decretos con valor de ley (46) se aprueben planes de expropiación en las circunscripciones comunales respectivas, determinándose sobre ocupación de esas tierras, transferencia provisoria de éstas a favor de los entes ocupantes, a fin de que se preparen los planes de redistribución. El criterio para determinar la expropiación no obstante varía. Mientras la ley Sila fija en su artículo 2 un criterio extensivo según el cual todo terreno de privados superior a 300 Has. deberá expropiarse, pudiéndose expropiar asimismo, la totalidad de terrenos pertenecientes a sociedades, aunque se hallen situados fuera del territorio que demarca geográficamente el artículo 1; la ley Stralcio —siguiendo el espíritu del proyecto general de reforma— por su artículo 4 fija un criterio de expropiación según el rédito dominial promedio por hectárea.

Promedio del cual solo se exceptúan de expropiación, los terrenos que a criterio del dato catastral se conceptúan como bosques o incultos. Por lo que se fijan las cuotas a expropiar para cualquier propietario, persona física o jurídica y a cualquier título según tabla adjunta a la ley (47). Siendo posible según las dos normativas (Sila y Stralcio) agrupar nuevos terrenos a fines de reforma, por permuta que de terrenos que ya les pertenezcan puedan hacer los entes respectivos a contraprestación de otros más idóneos, o afectando igualmente otros tenemos que se hallen bajo régimen de enfiteusis, o diverso régimen legal que favorezca la transformación fondiaria. Planes particularizados de expropiación se prevén en la ley Sila por su artículo 3, que habrán de programarse según posibilidades del ente reformador y dentro de un período de seis meses, respecto de terrenos de extensión superiores a 1000 Has., y que habrán de anunciarse —art. 4— por un período de 25 días por medio de oficinas públicas y documentos oficiales, a fin de corregir errores materiales u objeción a la expropiación de los propietarios.

La ley de reforma de Sicilia formula por su parte un criterio de expropiación que se diferencia

- (42) Arts. 1, 2, 17 párrafo primero, 22 y 25 de la Ley Sila. Art. 1 párrafos uno y dos, 3, 21 y 24 de la Ley Stralcio. En la Ley Siciliana sus disposiciones preliminares proclaman la disposición de la tierra comprendida en la región, a las obligaciones y límites establecidos en la ley misma —arts. 1 a 4—.
- (43) MORSILLO, G., *Osservazione sulla natura giuridica degli enti di riforma fondiaria* (Giurisprudenza agraria italiana, parte 1, dottrina, 1960), p. 327.
- (44) La definición que el art. 1 de la Constitución Política da, al nuevo Estado de —democracia fundada sobre el trabajo— sintetiza bien los caracteres singulares de este Estado democrático en relación con su actividad reproductiva en la agricultura. Al decir de un prominente constitucionalista en los siguientes términos: “es hora de ver como esta concepción puesta en la base de la constitución en relación al régimen de propiedad, y más propiamente de la propiedad que aquí interesa, de los bienes destinados a la producción, no puede originar duda que un régimen personalista de la propiedad debe asignar a ésta una doble función: de medio necesario a la expansión de las individualidades singulares, y de instrumento de bienestar colectivo, mientras divergencias de opinión son posibles solo en orden a la escogencia de medios concretos más idóneos a coordinar entre ellos las dos finalidades”, MORTATI, C. *La Costituzione e la proprietà terriera*, (Atti del terzo Congresso Nazionale di Diritto Agrario) (Giuffrè, Milano, 1954), p. 264.
- (45) *Supra* nota 36.
- (46) ALVARENGA, I.P. *Supra* nota 4. Reporta en su ensayo que tal procedimiento de expropiación despertó la reacción de los juristas —sobre todo Carnelutti—, para él además de “una ley impropia” que era o iba no solo contra la Constitución (art. 113), sino de la lógica misma, eran antinaturales, debido al ente que las emitía. En sustancia aquel acto delegado de carácter administrativo, no podía delegarlo el parlamento, pues para éste, y en ese sentido las delegaciones no pueden existir. Alegándose igualmente que no puede ser ley un acto administrativo de expropiación.
- (47) MARCIANI, *supra* nota 1, p. 39.

de las leyes Sila y Stralcio en cuanto aplica combinadamente criterios limitativos de la propiedad por rédito dominial y por extensión. Por rédito dominial —art. 23— en iguales términos que la ley Stralcio. Por extensión en cuanto se determina el valor de cada propiedad por separado, y en períodos sucesivos se formulan planes particulares de expropiación de los propietarios, cuya extensión de terrenos exceda el límite de la ley. En forma sucesiva y por decreto presidencial se aprobaban dichos planes de expropiación y se ocupaban esos terrenos por los entes a fin posterior de redistribución. La ley Siciliana conforme se dijo combina criterios para afectar las tierras, advirtiendo no solo límites máximos de detentación por rédito dominial, sino también con base en criterio físico extensivo de los terrenos hasta 300 Htas. (48) en zonas latifundistas. Pudiéndose aplicar por ministerio de ley una expropiación ulterior (de carácter extraordinario) de 200 Htas. en aquellas zonas no latifundistas que excediesen en detentación privada los límites de ley. Se prevé igualmente en la ley de la región Siciliana obligación de realizar planes de mejoramiento —en tanto deberes positivos— de buena cultivación y mejora, (arts. 17 y ss.), dirigidos a favorecer la economía agrícola de la zona a través de obras de transformación fondiaria prescritas por ley.

Las excepciones a la expropiación de las leyes Sila y Stralcio fundaron su privilegio en el criterio técnico de no afectar tierras que parecían contraproducente redistribuir —en tanto no idóneas a fines de transformación agraria o formación de pequeña propiedad campesina—, u otras, que por su alto nivel productivo o buenas condiciones que gozaban los trabajadores que las labraban, meritara dejarlas intactas y como unidades idóneas— se refería a terrenos no transformables y bosques; en el segundo y por el artículo 10 de la ley Sila a las llamadas fincas modelo (48) como unidades agrícolas fitotécnicas o zootécnicas en

que concurrían especiales requisitos de eficiencia. En la ley Stralcio —artículo 8— estas unidades agrícolas exceptuadas de expropiación quedaban más bien, a determinarse después, por un compromiso expreso del propietario que dispuesto a asumir obras de transformación y subsiguiente parcelación según indicación técnica del ente de reforma, podía en consecuencia exceptuar un tercio del terreno a expropiarle —terzo residuo— que en ningún caso podía superar las 300 Htas. Realizadas las obras técnicas así comprometidas por el propietario, ese tercio que no era expropiado se dividía en dos mitades, una de las cuales pasaba al ente de reforma con la correspondiente indemnización de ley que el propietario recibía a su vez, junto con la otra mitad del tercio exento ya del todo de expropiación.

En cuanto refiere a la indemnización que ha de recibir el expropiado, salvo en el caso de la ley Siciliana que se especifica en cada plan de redistribución que a su vez fija el valor de cada finca; en las leyes Sila y Stralcio, el valor a indemnizarse se fija en cualquier momento luego de la expropiación. Todas las tres leyes regionales eso sí; en base en un criterio común, según el cual se indemniza con fundamento en la suma declarada a efectos fiscales, en tanto valor definitivo que se acierta tributariamente a fines de impuesto extraordinario progresivo sobre el patrimonio (50).

Tal criterio de indemnización sustentado en forma unánime por las tres leyes (51) respondía al decir de la corte constitucional que hubo de dirimir en última instancia, las objeciones sobre ilegitimidad que habían planteado los expropiados, en cuanto su sustento legal residía en la existencia de *"elementos históricos y sistemáticos que inducían a excluir la interpretación literal (etimología de —indemnizar— dejar "sin daño") de la expresión usada por el artículo 42 de la Constitución, y que en vez, puesta la necesidad de coordinar el interés público con el privado, indemnización no podía significar integral resarcimiento, sino solamente, la*

(48) Este límite en la ley Stralcio lo era hasta 750 hctas. y vigente hasta seis años después —art. 7— del momento en que se le había fijado la definitiva cuota de distribución al expropiado. En la ley Siciliana diferentemente el período era de 20 años luego de haber entrado en rigor la ley y una vez practicadas las expropiaciones.

(49) Tales requisitos que excepcionaban de la expropiación fueron los siguientes:
a) Administración asociada con los trabajadores; b) renta unitaria por lo menos 40 por ciento superior a la media de la zona, en los principales cultivos; c) intensidad de trabajo no inferior a 0.3 unidades laborales por hcta.; d) asegurar a los trabajadores condiciones económicas claramente superiores a la media de la zona y sobre todo, asegurarles una continuidad de trabajo suficiente, e) estar parcelada y contar con viviendas dotadas de requisitos higiénicos.

En una segunda fase la excepción de expropiación se concedió además que a las fincas con los indicados requisitos, también a otras con carácter principalmente zootécnico (art. 2 de la ley de 20 de diciembre de 1952 No. 2377) en las que coincidiesen las siguientes condiciones: a) carga de ganado por hectárea por lo menos doble de la media de la zona; b) establos racionales proporcionados al número de cabezas; c) trabajadores eventuales no superior al 50 por ciento sobre el total de las unidades de trabajo". MARCIANI, *supra* nota 1, p. 43.

(50) El D.L. de 11 de octubre de 1947, No. 311, disponía que los terrenos se avaluasen con base al valor medio del período entre el 1 de julio de 1946 y el 31 de marzo de 1947, aplicando coeficientes adecuados (según zonas de reforma y revisión de comisiones económicas ad hoc, provinciales y municipales) a la renta imponible (resultante de la división de las estimaciones catastrales ordenada por D.L. de 4 de abril de 1939, No. 589) sobre la propiedad. MARCIANI, *supra* nota 1, p. 45.

(51) Arts. 7 y 18, de las leyes Sila y Stralcio respectivamente. Y a los cuales reenvía la ley Siciliana complementando con normativa posterior. A saber, arts. 2 y 9 de la ley No. 333 de 18 de mayo de 1951 y ley No. 70 de 11 de febrero de 1952.

máxima contribución de reparación que en el ámbito de los fines de interés general, la administración pública podía garantizar al privado" (52).

El pago de las tierras expropiadas por su parte, corre a cargo de los entes respectivos de reforma a tenor de los textos de ley (53). Se asignan posteriormente dichas tierras en términos de otorgar mayor facilidad económica a los beneficiarios, —artículo 17 de la ley Sila extensivo a las otras dos leyes— toda vez que su pago era más dilatado (en relación con el plazo en que el ente debía pagar al expropiado) en el tiempo —30 años— y según un costo de adquisición que en cualquier caso no podía superar el pago que se realizaba al expropiado, mas al menos dos tercios del costo total de las obras de mejoramiento, que el ente reformador emprende en el mismo terreno que se asigna.

Son asignatarios de unidades completas de cultivo —poderi— los trabajadores manuales de la tierra, como también propietarios y enfiteutas, pero siempre y cuando muestren detentar tierra insuficiente para atender las necesidades normales de manutención y mano de obra de su familia —cuote— según control del inspector provincial de agricultura. La adquisición de las tierras que se asignan lo es por medio de un contrato de venta con pacto de reserva de dominio a favor del ente asignante, por todo el período de pago, durante el cual el asignatario deberá mostrar idoneidad suficiente por un período de prueba de 3 años que habrán de corroborar su eventual condición de propietario definitivo. Se compromete asimismo el asignatario en dicho contrato a seguir las directrices técnicas y de educación que le señala el ente asignatario, además de que obligatoriamente se compromete a formar parte de consorcios de productores al menos por un período de 25 años, y en tanto así le requieren expresamente algunos de los requisitos de los artículos 16, 17, 18 y 23 en la ley Sila y 40, 42 y 43 de la ley Siciliana que habrían de contribuir al decir de SEGNI (54), a la formación de una pequeña burguesía rural como clase social heredera fundamental del proceso reformador.

La asignación de tierras en las leyes Stralcio y de Sicilia —artículos 21, 38 y 39 respectivamente— lo es a favor de campesinos ya asentados que hallan realizado obras de mejora, e instituciones públicas que deseen desarrollar factorías, escuelas

o haciendas modelo; como igualmente a favor de trabajadores agrícolas jefes de familia o cultivadores manuales, según planes de redistribución —mediante el sorteo que prescribe el artículo 40— así dispuesto en la ley Siciliana por el ente de reforma —ERAS—. Valga observar la acción totalizadora de los entes encargados de la acción reformadora. Habida cuenta que dicho proceso no solo redistribuyó tierras, sino que también continuó obras de mejoramiento de tierras iniciadas en el período anterior. De igual forma, y una vez acabadas en tiempo y espacio las expropiaciones y correlativas asignaciones de ley, el proceso reformador mismo se profundizó con el concurso creador de los mismos entes que habrían de realizar una serie de tareas, a fin de lograr prácticamente el espíritu de reforma total que se pretendía. En esta perspectiva, el mejor ejemplo lo constituye sin duda el poderoso movimiento cooperativo que originó y desarrolló todo el proceso reformador.

En la cuestión administrativa, la ley Sila —artículos 10 a 15— prevé toda una nueva estructura burocrática del viejo ente colonizador "opera per la valorizzazione della Sila" constituida por un Presidente con máximos poderes, asistido de un consejo de doce miembros representantes de todos los sectores sociales interesados en la obra total de reforma, y con experiencia técnica en materia de mejora, colonización, o redistribución fondiaria, a los que se agrega un colegio sindical que gestiona financiera y administrativamente. Colegio sindical cuyas funciones son en general asumir todas las iniciativas en la materia, coordinando más actividades, imponiendo las obras de ejecución y los planes que habían de aplicarse en cada municipio o "comune". La ley Stralcio en su artículo 2, sanciona para seis meses después al momento de haber entrado en vigencia la ley, la promulgación de la normativa que habría de crear los entes o secciones especiales, de los entes de colonización o transformación fondiaria (con patrimonio y personalidad jurídica propia a fin de cumplir los cometidos de ley, en los territorios indicados) a vigilancia directa del Ministerio de Agricultura.

En la reforma de la región Siciliana, junto al ERAS como ente principal de reforma se halla la "Cassa per il mezzogiorno" como instrumento burocrático que con gran contenido económico (55) dirige su acción a la recuperación total de las

(52) ROMAGNOLI, *supra* nota 13 bis, p. 67.

(53) Con títulos redimibles en su valor a 26 años plazo y que ganan un interés del 5 por ciento —arts. 8 y 18 de las leyes Sila y Stralcio respectivamente— según sumas a pago mensual fijadas de acuerdo a la normativa general de la reforma fondiaria.

(53 bis) "A los propietarios afectados que pretendiesen efectuar obras de mejora agraria en la propiedad que les quedaba, se les concedió el derecho de reclamar al contado una parte de la indemnización, correspondiente al neto de la contribución estatal que es parte del costo total de la obra a realizar. Tal cuota no podía superar el 25 por ciento de la indemnización en los distritos de aplicación de la ley Stralcio, mientras que no existía límite establecido en la ley Sila". MARCIANI, *supra* nota 1, p. 50.

(54) SEGNI, A. *Struttura giuridica della riforma fondiaria*. Atti del terzo congresso nazionale di diritto agrario. (Giuffrè, Milano, 1954), p. 952.

(55) "Es que allí se ha querido redistribuir la tierra y a un mismo tiempo, transformar el campo y crear las condiciones necesarias para el desarrollo. Fijense sino en la admirada Cassa del Mezzogiorno. Se trata de un instrumento para la recuperación del mediodía italiano. Pero su acción sobrepasa la reforma. Fundada en 1950, la Cassa elaboró

condiciones socio-económicas insulares. Se articula el ERAS amén de su coordinación jerárquica con estructuras ministeriales interesadas en el desarrollo global de la región, con un consejo administrativo y una dirección general, que tiene en los entes regionales también con personalidad y patrimonio jurídico propio, los instrumentos locales que extienden su jurisdicción a todos los "compresori" (56) o zonas territoriales de reforma. Estos entes locales a su vez tienen su propio consejo de administración, con representación de todos los grupos sociales interesados, con facultades suficientes para adquirir tierras, redistribuirlas, y realizar obras de beneficio social o técnico. Todo esto, según un preconcebido plan burocrático de aplicación que agilizar el proceso reformador en todo el país, respetando sus diversas fases técnicas, o aprovechando la vieja institucionalidad aún necesaria, y creando la nueva que se requiriese (57). Así, en un contexto más amplio de reforma que va más allá de la mera redistribución, con su institucionalidad regional y nacional operando, con la financiación necesaria cogarantía para la procedencia económica de las asignaciones, con la asistencia y capacitación suficiente para los asignatarios a fin de que desarrollasen individual o socialmente su productividad; la reforma hubo de dar, como era de esperarse, resultados positivos. No solo en lo económico social perceptibles a nivel nacional como se dijo (58), o regional como se señala por otros autores, sino también en la sensación real de pros-

peridad que llevó al campo, en el desarrollo de sus empresas familiares, o en el vigoroso movimiento económico de notables características mundiales que se generó alrededor de sus cooperativas de reforma.

En lo fundamental, dichas cooperativas se regulan a falta de una legislación específica (60); por el articulado constitucional que les refiere (61), y la normativa concreta de las leyes regionales de reforma. Además de su vinculación administrativa con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social que originariamente le señala la ley fundamental nacida de la Asamblea Constituyente de 1947.

El origen del movimiento cooperativo en Italia es antiguo (62), toda vez que al decir de dicho autor existen antecedentes de cooperación agraria que se remontan al año 1000 en la Roma medioeval con sistemas de cooperación organizada de horticultores; al año 1883 en Romagna con cooperación de braceros agrícolas para realizar obras de mejora en zonas palúdicas; al 1885 con las cooperativas vitícolas del Piemonte Veneto, Emilia, Puglia y Cerdeña; además de la organización de consorcios y federaciones cooperativas de servicios desde 1900.

El desarrollo del movimiento cooperativo —notable como se dijo— lo es a partir del proceso reformador, que no solo incluyó en las leyes regionales que lo implementaron una normativa específica con carácter de obligada adhesión para los adjudicatarios de reforma (63) sino que también le

programas para un lapso de quince años con un presupuesto de inversiones de 2 billones 69.000 millones de liras y entre sus obras figuran ya las de riego para 350.000 hectáreas, las de beneficio para 3 millones más de hectáreas, 2.600 kilómetros de camino, completa electrificación de las áreas rurales y otras por el estilo". CASANOVA, R.V., *Derecho Agrario*, (Universidad de Los Andes, Facultad de Derecho, Mérida, sin fecha), p. 107.

- (56) "Estos textos legislativos (de las tres leyes regionales) precisaban las condiciones en que algunas tierras procedentes de grandes propiedades podían ser expropiadas en algunas áreas determinadas: los compresori de reforma, administradas por organismos públicos, y los Enti di Riforma, dependientes directamente del Ministerio de Agricultura. LE COZ, *supra* nota 24 bis, p. 266.
- (57) En síntesis, hubo dos tipos de entes que realizaron juntos la totalidad del fenómeno reformador. Los primeros, se organizaron siguiendo similar criterio al que estructuró la Opera per la valorizzazione della Sila. Para ello se tomó en cuenta lo inadecuado que resultaban los órganos normales de la administración, lo que en sí hacía conveniente y necesario recurrir a la creación del ente u organismo especial —enti di riforma— (ya antes se habían organizado a fines de otro tipo singular de cambio en la estructura agraria —que estructuró la Opera Nazionale per i combattenti— y que desarrolló procesos de colonización; y el que instrumentó la acción de mejora —bonifica— instituido por ley de 13 de febrero de 1933, y que hasta antes de 1950 representó la más importante intervención pública en la agricultura, especialidad del ente a la cual se reconocía su necesaria autonomía, con personería propia de derecho público, aunque bajo control ministerial. Aparte de tales entes de reforma —creados ex novo— se organizaron secciones especiales en el seno de instituciones preexistentes cuya tarea se orientaba en aprovechar los mecanismos institucionales ya predispuestos a fines de mejora, o transformación fondiaria, y ya no propiamente (como competía a los entes de reforma) de redistribución.
- (57 bis) En ulterior profundización —Sulla natura giuridica degli enti di riforma fondiaria— MORSILLO agrega como tareas fundamentales elencadas en los arts. 1 y 2 respectivamente, de las leyes Sila, Stralcio y Siciliana; las de expropiar, mejorar, transformar y asignar los terrenos a los campesinos. *Supra* nota 43, p. 329.
- (58) LE COZ, *supra* nota 24 bis, p. 272.
- (59) LANDI, G., *supra* nota 72 bis, p. 350.
- (60) SANZ JARQUE, J.J. *Cooperación. Teoría y prácticas de las sociedades cooperativas* (Universidad Politécnica de Valencia) 1974. P. 475.
- (61) "La República reconoce la función social de la cooperación de carácter mutuo y sin fines de especulación privada. La ley promueve y favorece el incremento con los medios más idóneos, y le asegura, con oportunos controles, el carácter y la finalidad. . .". *Codice Civile e le principali leggi speciali*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 9.
- (62) SANZ JARQUE, *supra* nota 60, pp. 470-71-72.
- (63) "Los artículos 22 y 23 de la Ley Sila —repetidos en seguida por la ley Stralcio— prescriben a "los centros de reforma" el promover en cada unidad orgánica de colonización agrícola la constitución de cooperativas. El art. 23 añade: "... Los adjudicatarios (de las tierras expropiadas por la reforma) están obligados a adherirse durante un período de veinte años, a partir del momento de la firma del contrato de adquisición de su explotación, a las

otorgó a dicha institución cooperativa todo un significado especial al interno de la reforma agraria como tal. Novedoso significado que tendía en su desarrollo no exento de problemas (64), a superar por intervención del Estado, la inercia privada, y los estrechos marcos de la producción agrícola tradicional tipo propiedad señorial o empresa familiar por un nuevo esquema asociativo de producción, claramente delimitado entre lo público y lo privado, que funcionaliza y moderniza la empresa concentrando su capital y esfuerzo humano.

Tal esfuerzo cooperativo, sostenido y estimulado por el Estado y sus entes de reforma; impuesto coactivamente a los beneficiarios de las nuevas tierras, y promovido por leyes específicas (65); caracteriza por sus positivos resultados productivos a la reforma agraria italiana como un todo.

Resultado positivo observable, más que en el mero crecimiento económico, en su especialidad productiva y en la dinámica propia de su desarrollo.

En cuanto a su crecimiento, al decir de SANZ JARQUE (66), *"desde el comienzo de la actividad de reforma al 31 de diciembre de 1968, los entes han promovido y asistido 612 cooperativas de primer grado, de las que, 410 tienen finalidad múltiple y 202 son especializadas. El número total de socios es de 58.000. Además de las cooperativas de primer grado operan en el territorio de desarrollo 31 organismos de segundo y tercer grado, a los que adhieren gran parte de las cooperativas de primer grado"*.

En su propia dinámica de desarrollo la cooperativa de reforma pasó de una finalidad amplia y múltiple —cooperativas de base y de servicios—; para la adquisición en común de medios de producción, operación colectiva de máquinas y otros instrumentos de trabajo, transformación y venta

de productos o gestión colectiva de fincas; a un tipo cooperativo especializado, encargado de transformar y valorizar la producción agrícola, según un reordenamiento de sus funciones productivas e incluso de su espacio físico de operación.

Consecuencia de esta tendencia especializada de producir y gestionar (67), lo fue la disminución de las cooperativas de base y el aumento de las especializadas; como asimismo el desarrollo de estructuras o asociaciones de segundo grado, para la proporción de servicios y equipos, asistencia técnica, contabilidad y administración, que administrados por una sola estructura asociativa, servía a su vez a un gran número de cooperativas.

El instituto cooperativo luego de su consolidación en período de reforma hubo de fortalecerse aún más con la entrada en vigencia de los "Planes Verdes" uno y dos y la conversión legal de los entes de reforma agraria en entes de desarrollo (68).

Es el momento de transición —de la mera reforma al desarrollo de la estructura agrícola— con que la agricultura italiana abandona tareas antes solo suscritas a obras de: mejorar, expropiar, asignar, asistir y organizar; para emprender con los entes de desarrollo (69) fines más amplios, acordes al nuevo estado de la estructura agrícola. A saber: formación de explotaciones agrícolas familiares eficientes y racionalmente organizadas; reestructuración de la propiedad (concentración y mayor extensión de explotaciones); asistencia a las explotaciones en la ejecución de trabajos de transformación estructural; desarrollo de la cooperación, creación y dotación de centros cooperativos de transformación y valorización de la producción agrícola, desarrollo zootécnico, asistencia financiera y social, y formación profesional (70).

En igual sentido de profundización, ulterior

cooperativas (...) que los centros de reforma promoverán o constituirán para garantizar la asistencia técnica y económica-financiera a las nuevas pequeñas propiedades agrícolas". BAGNULO, A. *La Legislazione...* citado por BASTOS, *supra* nota 12, p. 233.

(63 bis) En ley de reforma agraria Siciliana se regula la adhesión a la organización cooperativa entre otros por el art. 16. mas no con carácter de obligatoriedad.

(64) "El problema que planteaba la promoción del cooperativismo consistía en esencia, en la dificultad de construir asociaciones con funciones de empresa colectiva antes que el ambiente hubiese madurado no solo en sus manifestaciones, sino también en la aceptación y utilización de tales ideas". MARCIANI, *supra* nota 1, p. 113.

(65) MICELLE, G. *Appunti sulla "assegnazione" delle terre oggetto di riforma fondiaria* (atti del terzo Congreso) *supra* nota 3, p. 751.

(66) *Supra* nota 60, p. 481.

(67) Al decir de MARCIANI, *supra* nota 1, la distribución de las cooperativas especializadas por sectores de producción era en 1963, manifestado en: enología, industria láctea, aceite, actividad ortofrutícola, conservera, azucarera y otras. P. 123.

(68) Para un examen particularizado de su aporte al desarrollo de la estructura agrícola en Italia ver respectivamente leyes Nos. 454 y 910 de 2 de junio de 1961 y 27 de octubre de 1966 en: PALERMO, A. *La cooperazione nelle zone di riforma fondiaria*. Giurisprudenza Agraria Italiana, 1967, parte I Dottrina, pp. 393-94.

(69) El art. 32 del DPR No. 948 de 23 de junio de 1962 (primer Plan Verde) denomina a los entes de reforma fondiaria Enti di Sviluppo. Posteriormente la ley No. 901 de 14 de julio de 1965 delegó al gobierno la facultad de organizar los entes de desarrollo, disponiendo la transformación de los entes de reforma fondiaria y de sus secciones. ROMAGNOLI, *supra* nota 13 bis, p. 72.

(70) BASTOS, *supra* nota 12, p. 240.

del desarrollo agrícola alcanzado, disposiciones legales posteriores que constituyeron las Regiones a Estatuto Ordinario (71), confirmaron las atribuciones a dichos entes de realizar tareas de promoción, realización y mejoramiento de las estructuras de la cooperación, y otras formas asociativas, favoreciendo la asistencia técnica, información socio-económica, formación profesional, funciones de asistencia económica y financiera a productores singulares o asociados; ejecución y eventual gestión de planteles productivos, instrumentación y servicio de intereses comunes para los productores locales.

Como resultado último del proceso reformador, y del desarrollo del sistema cooperativo se llegó a constituir eficientes empresas verticales, así como consorcios cooperativos de operación regional con los que la reforma agraria contribuyó a transformar todo (72). No solo eliminando el atraso y la injusticia, y posibilitando la diversificación de la producción agrícola, sino que asimismo —como vieja aspiración— sobre la base del desarrollo agrícola alcanzado, favorecer la prosperidad de la industria.

(71) DPR No. 11 de 15 de enero de 1972 y Ley No. 386 de 30 de abril de 1976.

(72) MARCIANI, *supra* nota 1, p. 125.

(72 bis) LANDI, G. en: *La Riforma Agraria in Sicilia*, analiza la experiencia regional bajo aspectos únicamente jurídicos, a la luz de los cuales observa como positivos entre otros, el siguiente aspecto resultante de la reforma: fraccionamiento y distribución de la gran propiedad; que antepone razones de interés público al latifundio, al cual interesa particularmente golpear.
Rivista di Diritto Agrario, Fasc. IV, anno XXXII. (Organo del Osservatorio Italiano di Diritto Agrario) Roma, 1953. P. 350.