

Idda, Lorenzo; Rivoira, Giuseppe; Serra, Antonio
(1977) *La Riforma dell'assetto agro-pastorale in
Sardegna*. Bollettino degli interessi sardi, Vol. 1 , p. 29-
60. ISSN 1593-9588.

<http://eprints.uniss.it/10842/>

Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura
Sassari

L. IDDA - G. RIVOIRA - A. SERRA

La riforma dell'assetto agro-pastorale in Sardegna

*Estratto da "BOLLETTINO DEGLI INTERESSI SARDI",
n. 1 - 1977*

Considerazioni generali e prime riflessioni giuridico economiche sulla riforma dell'assetto agro-pastorale

1. Qualunque discorso sulla riforma dell'assetto agro-pastorale in Sardegna ha dei punti di riferimento obbligati, che consentono di meglio illustrarne gli scopi e riconducono alle motivazioni sociali ed economiche che hanno ispirato l'intervento del legislatore nazionale e regionale nella materia. In questa prospettiva si può anzi aggiungere che (ferma restando la possibilità di eventuali dissensi marginali sull'individuazione delle finalità socio-economiche privilegiate dall'intervento legislativo e riconosciuta la libertà di chiunque di prendere posizione a favore ovvero contro gli strumenti prescelti per raggiungere tali finalità) un tentativo di ricostruzione sistematica delle linee della riforma deve, quanto meno, prendere le mosse dalle indicazioni offerte dalla Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni di criminalità in Sardegna¹ e dai successivi provvedimenti in cui furono — in tutto o in parte — accolte le relative conclusioni e proposte².

(*) Il testo riproduce, nelle sue linee essenziali, il contenuto della relazione svolta al Convegno su « Aspetti e problemi della riforma dell'assetto agro-pastorale » organizzato dalla Scuola di specializzazione in problemi tecnico-economici dell'agricoltura sarda e svoltosi presso la Facoltà di Agraria dell'Università di Sassari il 4 dicembre 1976. La divisione in due parti dello scritto è stata suggerita non tanto dal desiderio di rispettare l'ordine in cui vennero a suo tempo svolti gli interventi dei relatori quanto e soprattutto dall'esigenza di meglio sottolineare la peculiarità delle argomentazioni svolte. La prima parte dello scritto è dovuta a Lorenzo Idda e Antonio Serra; la seconda parte a Giuseppe Rivoira.

¹ Senato della Repubblica - Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni di criminalità in Sardegna, *Relazione* (rel. Medici), vol. I, Roma, 1972.

² Legge Regionale 10 dicembre 1973, n. 39; Legge 24 giugno 1974, n. 268; Legge Regionale 1 agosto 1975, n. 33; Legge Regionale 6 settembre 1976, n. 44.

È nota, anche se forse non più attuale, la correlazione che si tende ad instaurare fra il fenomeno del banditismo e certe distorsioni della realtà dell'isola; senza voler ripercorrere in questa sede le tappe affrontate dalla Commissione parlamentare è altresì certo che il rifinanziamento del Piano di rinascita (legge 11 giugno 1962, n. 588) fu proposto in funzione antirepressiva della criminalità, assunta come indice di una situazione di « malessere », pur suscettibile — almeno nelle analisi della Commissione — di essere ricondotta a proporzioni di tollerabile governabilità. Su un punto, infatti, sembra esservi una costante convergenza di opinioni fra i commissari: la necessità di ancorare la soluzione del problema ad un intervento diretto a consentire « un integrale piano di sviluppo che investa in pieno il mondo agro-silvo-pastorale » nonchè ad « una paziente tenace ed illuminata opera di prevenzione e repressione della criminalità »³.

Va d'altro canto osservato che la contraddizione, che pur potrebbe ravvisarsi nelle conclusioni ora riferite della Commissione parlamentare, è soltanto apparente; come può ricavarsi da un'attenta lettura della relazione di maggioranza e dei documenti ad essa allegati, la vera conclusione fu che la realtà sarda fosse così complessa da non riuscire semplificabile in termini di criminalità (ancorchè affondante le sue radici in una tradizione millenaria) e che i problemi da essa posti non fossero risolvibili con il ricorso agli strumenti sinora impiegati per attuare l'ordinario intervento dello Stato nel Mezzogiorno. Di qui la costante sottolineatura della necessità, da un lato, di un mutamento strutturale delle condizioni socio ambientali, presupposto essenziale per incidere in maniera definitiva sulla « carica di aggressività » latente nella società sarda, che si è sempre sentita oggetto e non soggetto dell'intervento dello Stato e, dall'altro, dell'esigenza di avviare questo processo di trasformazione muovendo dal settore — appunto quello agro-pastorale — in cui, per oggettive situazioni di ambiente e condizioni di lavoro, spontaneamente si formano i « membri della società capaci di tradurre in reazione di violenza e di crimine » la carica di aggressività ora detta.

Del resto, basta scorrere le conclusioni della Commissione, per avere puntuali riscontri di questa impostazione: lo stesso accenno all'inevitabilità del conflitto derivante dall'impatto della insorgente società industrializzata con una cultura antica ed esclusiva come quella della società

³ Cfr. Senato della Repubblica - Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni di criminalità in Sardegna, *Relazione* cit., p. 83.

sarda; le raccomandazioni per la tutela e la salvaguardia prioritaria del patrimonio archeologico ed etnico dell'isola; l'inderogabilità di un più corretto rapporto fra l'amministrazione centrale e quella regionale sono tutti inequivocabili indirizzi offerti agli organi legislativi per preordinare una forma di intervento nell'isola diversa da quelle sinora seguite. Da essi si ricava anche un'altra impressione: l'intervento deve rispondere alla logica di una vera e propria « riforma sociale », per la quale il contributo dello Stato (gestito nei modi indicati dalla Regione) ha la sola funzione di agevolare la rivalutazione delle risorse locali vuoi di natura umana vuoi di altra natura. Il che significa, tradotto in termini di proposta, autogestione regionale dei fondi stanziati per la trasformazione dell'agricoltura e della pastorizia sarda attraverso la realizzazione di una politica strutturale, destinata cioè ad eliminare lo stato di arretratezza del settore agro-pastorale e quindi a modificare le condizioni di vita degli addetti al settore.

Le implicazioni di siffatto discorso sono intuitive: la riforma dell'assetto agro-pastorale non si risolve e non è un problema di maggiore o minore redditività del settore rispetto ad altri, ma è un problema di « recupero sociale » di un'ampia fascia di operatori economici e di lavoratori che esercitano la propria attività in condizioni di arretratezza inaccettabili e incompatibili con un modello di società evoluta; la riforma in oggetto è altresì il presupposto di un diverso modello di sviluppo da proporre alla società sarda per realizzare un nuovo equilibrio fra una realtà caratterizzata da un processo di industrializzazione non preventivamente programmato e una realtà antica sempre più avulsa dal processo di adeguamento a livelli di società civile iniziatisi anche in Sardegna.

2. Le proposte e conclusioni, qui sommariamente ricordate, della Commissione parlamentare dovevano costituire il supporto della successiva azione legislativa destinata a consentire il rifinanziamento del Piano di rinascita della Sardegna. A tale risultato si pervenne, appunto, con la emanazione della legge n. 268/1974.

Non è questa la sede per dilungarsi sulla rispondenza di tale legge alle proposte formulate dalla Commissione; ciò non di meno si rendono opportune alcune precisazioni, essenzialmente dirette a illustrare le finalità dell'intervento statale e gli strumenti per conseguirle.

Le finalità privilegiate dalla legge in esame attengono, per quanto concerne il settore industriale, alla diffusione delle imprese di medie e piccole dimensioni nonché delle industrie manifatturiere ad alta intensità

di lavoro e, per quanto riguarda il settore agricolo, alla sostituzione della pastorizia nomade con quella stanziale, attraverso la costituzione di aziende singole ed associate di dimensioni economiche tali da assicurare ai pastori gli stessi livelli di reddito delle altre categorie. È superfluo, al momento, ritornare sui problemi di compatibilità — o meglio, della misura della compatibilità — dello sviluppo industriale dell'isola con la riforma dell'assetto agro-pastorale; certo è che se non si vuole esasperare la contrapposizione, ormai non più solo allo stato latente, fra i due settori, gli organi regionali competenti dovranno garantire l'assoluto rispetto — nel settore industriale — del criterio dell'utilizzazione delle risorse locali e del collegamento fra attività di produzione e di trasformazione, unica strada praticabile per cercare di fissare un punto di equilibrio fra sviluppo delle attività industriali e sviluppo delle attività agro-pastorali⁴. Un secondo rilievo di carattere generale, conseguente all'impostazione accolta nella legge 268/1974, è l'emersione del criterio della redditività (o più precisamente, dell'adeguamento dei livelli di reddito conseguibili in vari settori) quale parametro di valutazione degli scopi della riforma del settore agro-pastorale e della trasformazione strutturale (passaggio dalla pastorizia nomade a quella stanziale) in essa proposta.

Pur nella consapevolezza che ogni schematizzazione del discorso può risultare insufficiente e prestare il fianco ad ovvie obiezioni, occorre però ricordare che il criterio ora accennato è o rischia di essere — quando applicato alla realtà sarda — un criterio quanto meno equivoco. Di tale eventualità del resto si era data carico, a suo tempo, la Commissione parlamentare di inchiesta che aveva insistito più sulle condizioni di arretratezza della pastorizia sarda in un contesto sociale in rapida evoluzione che non sui livelli di reddito conseguibili tramite il suo esercizio e si è data carico, oggi, la conferenza regionale della programmazione, nei cui *Atti* si legge che ai giovani « il settore dovrà offrire livelli di reddito e qualità di vita soddisfacenti »⁵. E le ragioni di una simile preoccupazione sono intuitive (anche se poi non sempre aderenti alla realtà, come rilevato in sede di commento alla legge reg. n. 39/1973), atteso che una politica in agricoltura non può mirare al solo manteni-

⁴ Per una valutazione complessiva degli interventi previsti dalla legge n. 268/1974 si vedano le osservazioni di M. Bagella, F. Pugliese e A. Serra in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1974, p. 1.449 ss.

⁵ Cfr. *Conferenza regionale della programmazione - Atti*, in *La programmazione in Sardegna*, nn. 57-58, 1976, p. 37.

mento dell'occupazione attuale, ma deve mirare a fermare o meglio a frenare l'esodo dei giovani dalla campagna. Si tratta di obiettivi realizzabili — non è il caso di ripeterlo qui — non più con la sola prospettiva di un reddito assimilabile a quello di altri settori delle attività economiche, ma soprattutto attraverso una riqualificazione professionale del lavoro in agricoltura (che coinvolge l'ambiente, le condizioni di lavoro e quelle di vita) ed una rivalutazione sociale di tale attività (presupposto per l'inserimento a pieno titolo nel contesto sociale del contadino e del pastore, oggi emarginati dai benefici di una vita sociale comunque intesa). Ciò detto e data pure per scontata una disparità di redditi a sfavore del settore agro-pastorale, va anche ricordato che l'ammodernamento delle strutture proposto dalla legge n. 268/1974 — come si dirà più ampiamente in seguito — era già stato oggetto di attenzione da parte del legislatore regionale, sicchè talune perplessità che nascono dalla lettura della legge in esame sarebbero potute essere fugate già all'atto della sua emanazione.

3. Per ritornare alle premesse da cui si è partiti, è appena il caso di ricordare che gli strumenti giuridici adottati per conseguire gli obiettivi specificati nell'art. 17 della legge n. 268/1974 sono essenzialmente due: a) la costituzione di un « monte dei pascoli » mediante « l'esproprio dei terreni a pascolo permanente dati in affitto da proprietari non coltivatori diretti » e mediante « l'acquisto di terreni idonei » (art. 18); b) l'istituzione di una « sezione speciale dell'Ente di sviluppo per la gestione dei terreni del monte », per l'assistenza ai pastori allevatori e per la promozione ed il coordinamento dei programmi di trasformazione dei terreni (art. 20).

In argomento va fatta una precisazione preliminare, intesa a chiarire che la legge n. 268 si limita a tracciare il quadro della riforma e a delimitare l'ambito di competenze della Regione; a quest'ultima, infatti, spettano in via assoluta la predisposizione del programma per il riassetto del settore agro-pastorale e la regolamentazione, con propri atti legislativi, dei vari rapporti che saranno posti in essere nell'attuazione della riforma (artt. 20 e 21).

Ciò premesso le osservazioni più importanti per quanto concerne la costituzione del monte dei pascoli possono essere così prospettate.

In primo luogo si accoglie — all'interno di un ordinamento della proprietà fondiaria a struttura privatistica — il principio della « pubblicizzazione » della proprietà terriera attraverso l'acquisizione al monte dei

pascoli dei terreni indicati nell'art. 18 della legge. Indubbiamente si è di fronte ad una norma di rottura rispetto al sistema previgente (ed anche se il principio non è ignoto, come si dirà a proposito del demanio regionale dei pascoli, al legislatore sardo) soprattutto per la concezione politico-economica che è sottesa all'affermazione normativa del principio in esame.

Attraverso la pubblicizzazione della proprietà fondiaria si intende, infatti, favorire la « coincidenza dell'uso permanente della terra con l'impresa » in una dimensione aziendale di efficienza, che allinea il fondo agli altri fattori della produzione, privandolo di quell'alone di essenzialità e di preminenza che solo la provvisorietà, nel tempo, del suo uso (quando cioè l'imprenditore non ne fosse stato anche proprietario) poteva conferirgli. La pubblicizzazione della proprietà⁶ spezzando questa spirale sostituisce al tradizionale rapporto proprietario-fondo il nuovo impresa-fondo e produce inoltre un duplice effetto: cancella la categoria del proprietario assenteista e garantisce l'autonomia economica agli operatori del settore attraverso la certa disponibilità (non più legata alla proprietà dominicale) di un fattore della produzione.

In secondo luogo la legge n. 268/1974 ha certo portata innovativa laddove non soltanto statuisce la competenza della Regione sarda « a disporre con propri atti legislativi tutte le misure necessarie ai fini della costituzione di aziende stabili, tecnicamente adeguate ed economicamente sufficienti » ma anche subordina la cessione dei terreni del monte dei pascoli al titolare di un'azienda (esistente o da costituire) avente i requisiti di efficienza anzidetti. Una corretta applicazione di tale principio significa l'abbandono di un sistema di agevolazioni ed aiuti a mero titolo di sussidio e comporta un'esplicita finalizzazione degli interventi in armonia con gli scopi che la legge intende perseguire.

Ancora, non si può negare la congruenza della previsione normativa (destinata a rimuovere gli ostacoli che si frappongono ad una trasformazione strutturale della pastorizia in Sardegna) con l'intento « di recuperare il maggior numero possibile di aziende, anche sotto dimensionate, al progetto di ristrutturazione », donde l'apertura per scelte di « strategie e tipi di intervento proiettati verso la soluzione di problemi comuni a gruppi omogenei di imprenditori, piuttosto che a soddisfare la domanda individuale di incentivi »⁷. Di qui il ruolo nuovo che può assol-

⁶ Sul punto cfr. A. Serra, *La legge 24 giugno 1974, n. 268, sul rifinanziamento del Piano di Rinascita della Sardegna*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1974, p. 1476.

⁷ Cfr. *Conferenza regionale della programmazione*, cit. p. 38.

vere l'esercizio delle competenze statutarie della Regione in materia all'atto della programmazione di un intervento autonomo e, pertanto, non vincolato al rispetto di indirizzi e direttive ormai operanti nell'ordinamento nazionale (e basti pensare ai limiti posti, anche a carico del legislatore statale, dagli obblighi comunitari).

Minor peso, ai fini di una valutazione globale dei contenuti della legge n. 268/1974, hanno le osservazioni concernenti l'istituzione di una Sezione speciale dell'Ente di Sviluppo.

Al riguardo non è dato di dubitare della necessità di un organismo preposto alla gestione (intendendo il termine in senso lato e pertanto comprensivo delle varie fasi di acquisizione e utilizzazione dei terreni) della « proprietà fondiaria pubblica » costituita in base all'applicazione della legge in esame. L'esistenza di analoga previsione — come si dirà oltre — nella previgente legislazione regionale costituiva già un precedente significativo in materia, dal quale poteva apparire anche inopportuno (sul piano politico e non solo su quello) discostarsi. D'altro canto la legge n. 268/1974 si limita ad enunciare una serie di attribuzioni e di compiti, che spetta alla Regione sarda dettagliare ed armonizzare con le linee dell'intera riforma del settore; è caso mai in sede di commento alla legge regionale n. 44/1976 (in quanto istitutiva di tale sezione) che possono essere formulati motivati giudizi al riguardo.

4. Le considerazioni sinora svolte non impediscono di affermare che il testo della legge n. 268/1974 non sia fonte di perplessità e suscettibile di osservazioni critiche sia sul piano della strumentazione tecnica prevista (e per le quali si rinvia a quanto si dirà fra breve) sia sul piano dell'impiego di taluni istituti giuridici. A quest'ultimo riguardo la prima perplessità (ed anche se è doveroso fin d'ora avvertire che la stessa è stata in parte superata dall'emanazione della legge regionale n. 44/1976) concerne la successiva destinazione dei terreni afferenti al monte dei pascoli e la possibilità di una loro cessione in proprietà a coltivatori diretti ed associati (art. 24, legge n. 268). Ed invero, una volta indirizzati verso la costituzione di una « base terriera pubblica », risulta incongruo riproporre — all'interno dello stesso sistema pubblicistico — l'alternativa fra proprietà pubblica e privata. Ciò perchè, se si ritiene che la costituzione del monte dei pascoli identifichi il solo strumento tecnico-giuridico idoneo a garantire la sostituzione della pastorizia nomade con quella stanziale (ed in tal senso depone già la previsione relativa al demanio dei pascoli di cui al piano della pastorizia), non è poi conse-

guente — e può essere un fatto dannoso — permettere che ritornino in proprietà privata i terreni acquisiti dalla Regione tramite l'esproprio o l'acquisto.

D'altro canto, dovendosi ravvisare il presupposto dell'intervento pubblico nella necessità di eliminare la proprietà privata in quanto assenteista, si deve altresì riconoscere che l'assenteismo è di per se stesso eventualità ripetibile, come del resto si desume dall'art. 24 della legge, il quale si preoccupa di garantire una posizione prioritaria agli organi pubblici nei confronti di altri possibili acquirenti stabilendo che la sezione speciale dell'Ente di sviluppo « ha diritto di prelazione nel caso di vendita di terreni già del monte dei pascoli concessi in proprietà ». A ciò si aggiunga che la tendenza ad agevolare la diffusione della cooperazione in agricoltura — comportando la preminenza dei profili dell'impresa su quelli della proprietà — può trovare un concreto supporto nella gestione dei terreni acquisiti al monte dei pascoli.

Un secondo ordine di considerazioni attiene agli strumenti prescelti per la costituzione del monte dei pascoli: essi sono l'esproprio e l'acquisto. Il primo dovrebbe operare nei confronti dei proprietari non coltivatori diretti che abbiano dato in affitto terreni a pascolo permanente (in alternativa all'acquisto); il secondo dovrebbe servire per acquisire al monte i cosiddetti terreni idonei.

In attesa di essere letta alla luce delle norme regionali di attuazione, la disposizione non risulta un modello di chiarezza, a meno che non si intenda l'esproprio — atteso che lo stesso non dovrebbe avere carattere « punitivo » nei confronti di proprietari espropriati — come la risorsa estrema per vincere le resistenze ad alienare i terreni nonostante l'offerta di acquisto della pubblica amministrazione. Resta comunque oscuro, almeno nei termini in cui è formulato, il concetto di « terreno idoneo », nè può costituire un criterio di qualificazione il diverso modo (solo tramite acquisto) in cui esso può essere acquisito al monte dei pascoli (ma sul punto si avrà occasione di ritornare in seguito).

Un altro problema, suscitato dall'emanazione della legge n. 268/1974, è quello relativo alla disciplina delle garanzie che, normalmente, gli imprenditori operanti nel settore agro-pastorale sono tenuti a prestare per accedere al credito. Qui il criterio della proprietà pubblica funziona da limite alle garanzie ordinarie prestabili ed in particolare alle cosiddette garanzie reali. Vero è che si potrebbe indicare da un lato nella revisione del loro oggetto e delle forme in cui le stesse vengono fornite e, dall'altro, nella possibilità di intervento dell'organo pubblico preposto alla

gestione del programma la via per superare anche questo ostacolo, ma non può dimenticarsi che la gestione dell'impresa agricola — non diversamente dalla gestione di qualsiasi altra impresa — è destinata a protrarsi negli anni, sicchè una nuova e diversa disciplina del credito non può non tenere conto di questi problemi in una previsione temporale (si tenga conto, infatti, che in via di principio la garanzia del fondo interbancario è di natura sussidiaria e quindi non alternativa alle normali garanzie richieste dalle numerose leggi vigenti in materia creditizia).

5. Prima ancora di esaminare le norme di attuazione della legge n. 268/1974, è doveroso ricordare che già il « Piano di intervento nelle zone interne a prevalente economia pastorale » (legge regionale 10 dicembre 1973, n. 39) aveva introdotto elementi di grande novità nella politica agraria regionale. Esso, infatti, assieme ad interventi per così dire tradizionali, da realizzare sia nelle sole zone interne⁸ sia in tutto il territorio dell'Isola⁹, comprende interventi tendenti a promuovere, nelle zone interne a prevalente economia pastorale¹⁰, un radicale e organico processo di sviluppo agricolo.

Lo strumento tecnico-giuridico per l'attuazione di tale processo di sviluppo è rappresentato dal « piano zonale di valorizzazione », mentre la base territoriale d'intervento è costituita dalla « zona di sviluppo agro-

⁸ Incentivi a coltivatori diretti e a imprenditori agricoli a titolo principale per l'attuazione di piani organici di trasformazione aziendale; interventi per attività agricole intensive promosse da operatori agricoli singoli o associati in cooperative; forestazione; fondo di rotazione per l'incremento della produzione della carne in Sardegna.

Per tutti questi interventi è previsto un finanziamento pubblico, tra contributi in conto capitale e concorso per agevolare il saggio di interesse di mutui, di lire 33 miliardi.

⁹ Trasformazione industriale, conservazione e commercializzazione di prodotti zootecnici e produzione e distribuzione di mezzi tecnici per gli allevatori; risanamento e miglioramento genetico degli allevamenti; demanio regionale dei pascoli; Infrastrutture al servizio di più allevatori.

Il finanziamento pubblico previsto per questi interventi è pari a 19 miliardi di lire, destinati alla concessione di contributi in conto capitale e al concorso per rendere agevolato, nei prestiti, il saggio d'interesse.

¹⁰ La legge in esame definisce zone interne a prevalente economia pastorale le seguenti zone omogenee: II (Tempio), III (Olbia), IV (Ozieri), V (Macomer), VI (Nuoro), VII (Oristano), VIII (Laconi), IX (Tonara), X (Lanusei), XI (Iglesias), XIII (Muravera), XV (Ghilarza), XVI (Ales), XVII (Thiesi); e i seguenti territori comunali: Villanova, Ittiri, Uri, Romana, Osilo, Ploaghe, Putifigari, Arbus, Guspini, Gonnosfanadiga, Villacidro, Vallermosa, San Gavino.

In complesso coprono una superficie di 2.047.748 ettari pari all'83,2% della totale superficie regionale.

pastorale ». Questa viene individuata e delimitata, in linea di massima, sulla base di tre criteri fondamentali:

- a) integrabilità delle risorse foraggere attualmente disponibili con l'utilizzazione intensiva di terreni seminativi, in una attenta considerazione del rapporto tra terreni seminativi, pascoli permanenti e superficie totale della zona;
- b) disponibilità di risorse idriche convenientemente utilizzabili, anche con la costruzione di laghi collinari;
- c) suscettibilità dei terreni per forme di agricoltura intensiva che integrino l'attività zootecnica.

La « zona di sviluppo agro-pastorale » viene perciò concepita come una entità territoriale dotata delle risorse naturali necessarie a dar luogo ad un organico processo di sviluppo agricolo. Il quale è posto in essere tramite il « piano zonale di valorizzazione »¹¹ che si configura come un progetto organico e coordinato di opere pubbliche infrastrutturali¹² e di opere private obbligatorie di trasformazione fondiaria e agraria¹³, e che si pone come obiettivo finale, per un verso il miglioramento delle condizioni civili della zona e, per l'altro, la formazione generalizzata di aziende agro-pastorali associate di dimensioni tali da garantire: la piena valorizzazione delle risorse; la massima occupazione stabile, con adeguata remunerazione degli addetti, attraverso un intenso sviluppo della attività zootecnica e di attività agricole diversificate; il razionale impiego dei mezzi tecnici.

Prima di procedere oltre sembra utile fermarsi un istante sugli obiettivi che si intendono raggiungere, a livello aziendale, con l'attuazione del piano zonale di valorizzazione.

Al riguardo si può dire che si tende, in sostanza, a costituire nella zona di sviluppo aziende efficienti sia sotto l'aspetto tecnico che economico¹⁴.

¹¹ Il « piano zonale di valorizzazione » è formulato dalla Sezione speciale dell'Ente di sviluppo, la quale provvede anche all'attuazione della parte del piano che riguarda le opere infrastrutturali.

Le « zone di sviluppo agro-pastorale » vengono invece individuate e delimitate dalla Giunta regionale su proposta dell'Assessore all'agricoltura di concerto con l'Assessore alla rinascita, direttamente, oppure su richiesta di operatori agricoli (proprietari coltivatori ed allevatori diretti, affittuari coltivatori e allevatori diretti, e tutti gli imprenditori agricoli a titolo principale) associati in cooperativa.

¹² A totale carico dell'Ente regione.

¹³ La misura dei contributi in conto capitale da corrispondere per queste opere è quella prevista dal IV Programma esecutivo del Piano di rinascita: 80 % del costo delle opere.

¹⁴ In tema di efficienza tecnica ed economica si veda M. De Benedictis - Q. Paris, *La valutazione dell'efficienza aziendale*, Feltrinelli, Milano, 1962, pp. 3-4 e T. Scitovsky, *Welfare and Competition*, George Allen, London, 1971, pp. 155-185.

Conseguire la piena valorizzazione delle risorse e il razionale impiego dei mezzi tecnici non significa altro, infatti, che conseguire nelle unità di produzione un'elevata efficienza tecnica e al tempo stesso un'elevata efficienza economica. Lo stesso significato viene di fatto ad assumere l'altro obiettivo indicato dal legislatore regionale: garantire, sempre a livello aziendale, la massima occupazione stabile, con adeguata remunerazione degli addetti, attraverso un intenso sviluppo dell'attività zootecnica e di attività agricole diversificate. Non vi è dubbio infatti che un nuovo assetto produttivo del settore, che si articoli in aziende ben dimensionate ed efficienti, provochi l'espulsione di una parte, anche consistente, dell'attuale forza-lavoro palesemente occupata nelle sotto-dimensionate e male organizzate aziende pastorali. Ma si tratta, invero, di forza-lavoro attualmente a produttività molto modesta se non addirittura pari a zero. È noto, del resto, che nelle zone interne della Sardegna — ma non solo in esse, in quanto il fenomeno investe, dove più dove meno, tutta la regione — le aziende pastorali si fondano sull'utilizzazione esclusiva del pascolo naturale, integrato talvolta da modeste entità di erbai autunno-vernini, e le unità lavorative impiegate in azienda vengono rapportate esclusivamente al lavoro che comporta l'operazione di mungitura¹⁵. Se si considera che in un comparto pastorale così strutturato una qualche ulteriore utilizzazione di forza-lavoro diviene necessaria per il trasporto del latte e nei periodi dei parti, ma che per diversi mesi dell'anno¹⁶ le greggi rimangono in asciutta e abbisognano solo di una modesta opera di custodia, si comprende bene l'attuale bassa produttività parziale specifica del lavoro nelle aziende pastorali.

A ragione di quanto appena detto ci sembra che l'obiettivo del legislatore regionale di garantire nelle aziende ristrutturate la « massima occupazione stabile, con adeguata remunerazione degli addetti, attraverso un intenso sviluppo dell'attività zootecnica e di attività agricole diversificate », debba essere inteso nel senso che dette aziende devono risultare caratterizzate da un elevato grado di efficienza, che non può prescindere, come è ovvio, da una piena utilizzazione del lavoro¹⁷ tramite

¹⁵ La quale si compie manualmente una o due volte al giorno a seconda della stagione. L'operazione di mungitura si effettua normalmente in un'ora circa e in tale tempo una persona può mungere 100-120 pecore.

¹⁶ Da luglio-agosto a novembre-dicembre.

¹⁷ Questo e non altro sembra essere il vero significato di « massima occupazione stabile » nel contesto degli obiettivi indicati dal legislatore.

appunto un intenso sviluppo dell'attività zootecnica e di attività agricole diversificate, e perciò stesso, da una sua maggiore produttività e redditività.

Riguardo alla redditività del lavoro il piano si prefigge di garantire una adeguata remunerazione degli addetti. Tuttavia, dal contesto del piano si deduce, anche se non è detto esplicitamente, che il termine reddito di lavoro adeguato sta a significare reddito di lavoro comparabile con quello extra-agricolo. Del resto quest'ultimo concetto del reddito di lavoro viene chiaramente introdotto in altra successiva legge regionale (n. 44/1976) che si esaminerà più avanti e alla quale la presente è strettamente collegata.

Le stesse unità di produzione sono concepite nel Piano di intervento nelle zone interne a prevalente economia pastorale soltanto come aziende associate e per di più con alto grado di associazione. Concezione questa piuttosto rigida e scarsamente realizzabile nella realtà pastorale sarda. Tant'è che nei tre anni trascorsi dall'emanazione della legge, a causa principalmente della scarsa propensione degli operatori agricoli a costituire aziende a gestione associata, la delimitazione delle zone di sviluppo agro-pastorale e la formulazione dei piani zonal di sviluppo hanno proceduto piuttosto stentatamente, e nessuna realizzazione è stata ancora compiuta. E si tenga conto che l'importo finanziario a suo tempo stanziato dall'Ente pubblico per far fronte a questi interventi ammonta a ben 45 miliardi di lire.

Le difficoltà che si incontrano nella realtà pastorale — almeno attualmente — per la costituzione di aziende rigidamente associate hanno indotto il legislatore regionale ad abbandonare, nella legge regionale n. 44/1976 più sopra menzionata, la filosofia dello sviluppo del settore agro-pastorale incentrata sull'azienda a gestione associata e a limitare l'associazionismo alle forme spontanee o all'utilizzazione di servizi e opere interaziendali.

Al di là dei concreti limiti posti dalla concezione di esasperato associazionismo — non estraneo, può darsi, in alcune sotto-realtà pastorali, alla convenienza economica, ma per l'attuazione del quale i tempi certamente non sono maturi — che sta al fondo di questo modello di sviluppo, gli istituti della « zona di sviluppo agro-pastorale » e del « piano zonale di valorizzazione » rappresentano concettualmente strumenti nuovi nella politica agraria regionale. E non tanto perchè tramite essi si tende a

promuovere un processo di sviluppo zonale organico e coordinato¹⁸, quanto perchè il loro obiettivo finale si sostanzia di fatto, come si è visto, nella formazione, in un contesto zonale sufficientemente fornito di infrastrutture produttive e civili, di aziende dotate di elevata efficienza tecnica ed economica.

6. In questo contesto, per la verità non ancora giunto — come detto — a realizzazione, si innesta la legge n. 268/1974 che rifinanzia con un importo di 600 miliardi di lire il Piano di rinascita della Sardegna e assegna 260 miliardi di lire alla Riforma dell'assetto agro-pastorale. Gli strumenti tecnici per la realizzazione della riforma contemplan essenzialmente tre tipi di intervento:

- a) il Monte dei pascoli, da costituirsi — come si è detto — mediante l'acquisto dei terreni a pascolo permanente dati in affitto da proprietari non coltivatori diretti e mediante l'acquisto di terreni idonei (stanziamento L. 100 miliardi);
- b) il miglioramento e la trasformazione dei terreni del monte dei pascoli, dei terreni comunali e dei terreni privati (stanziamento L. 110 miliardi);
- c) la forestazione (stanziamento L. 50 miliardi).

Si deve subito sottolineare che tra i tre interventi previsti, quello più rilevante e qualificante vuoi sotto l'aspetto giuridico vuoi sotto quello economico è senz'altro la costituzione del monte dei pascoli.

Sotto l'aspetto giuridico per le ragioni già dette e per quelle che si aggiungeranno in seguito; sotto l'aspetto economico perchè tramite la acquisizione di vaste superfici generalmente frammentate al patrimonio pubblico e la successiva loro appropriata distribuzione ai singoli operatori si tende a conseguire il fine principale della riforma dell'assetto agro-pastorale: la sostituzione della pastorizia nomade con quella stanziale, attraverso la costituzione di aziende, singole ed associate, di dimensioni economiche tali da assicurare ai pastori gli stessi livelli di reddito delle altre categorie.

Si rinvia all'esame della legge regionale n. 44/1976 che verrà fatto nelle pagine che seguono, lo svolgimento di qualche considerazione sugli aspetti di maggior rilievo della Riforma dell'assetto agro-pastorale.

¹⁸ Si pensi al riguardo ai « piani zonali », definiti nel cosiddetto « progetto Giolitti », i quali hanno dato corpo negli anni scorsi ad una vasta letteratura. Un'accurata bibliografia dei piani zonali è riportata nello scritto di V. Saccomandi, *Piani zonali: agonia o resurrezione?* in *Rivista di Economia Agraria*, n. 1, 1975.

Si pensi, ancora, ai « piani generali di bonifica » e ai « comprensori di bonifica » che presentano non poche analogie con i piani zonali di sviluppo e con le zone di sviluppo di cui si sta trattando.

Si ritiene utile svolgere invece fin d'ora due ordini di considerazioni. Innanzitutto si deve osservare che anche al di là dell'entità degli stanziamenti, gli interventi previsti dalla legge n. 268/1974 sono tali da dar luogo ad una riforma dell'assetto agro-pastorale piuttosto parziale ed insufficiente. Non si deve dimenticare infatti che i problemi fondamentali da risolvere per ottenere una evoluzione del comparto pastorale sardo e del mondo pastorale, sono principalmente quelli di dare stabile e adeguata base fondiaria all'impresa pastorale, di dotarla, oltre che di terra, anche di idonee strutture aziendali, di creare una rete di infrastrutture tali da migliorare le condizioni civili nelle campagne e rendere accettabile per i pastori anche la residenza sul proprio fondo¹⁹.

Si deve poi tener presente che i tre suddetti condizionanti problemi — terrieri, strutturali, infrastrutturali — sono strettamente correlati fra loro. Inutile pensare ad aziende pastorali o agro-pastorali modernamente strutturate, con pascoli migliorati, eventualmente con prati artificiali ed erbai, con fabbricati rurali, con acqua potabile e con energia elettrica — cose queste ultime indispensabili per la mungitura meccanica — se l'imprenditore non abbia la stabile disponibilità di una adeguata estensione di terra. Altrettanto inutile è pensare a tali moderne strutture aziendali se l'azienda è allocata in un territorio — come sono le zone ad economia pastorale della Sardegna — privo di infrastrutture tali da rendere accettabile una qualche forma di residenza in campagna. Basti pensare, al riguardo, al fenomeno, tuttora in atto in Sardegna, di costruzioni rurali, spesso imponenti, realizzate con altissimi sussidi pubblici e poi lasciate inutilizzate e rapidamente ridotte dall'abbandono e dalle intemperie a miseri ruderi. L'uso stabile della terra, infine, se disgiunto da idonee strutture aziendali ed infrastrutture, gioverebbe economicamente ai pastori solo per l'eventuale risparmio dei canoni d'affitto (che peraltro la recente legge sulla riforma dei contratti agrari riduce per i pascoli della Sardegna, a ragione del loro eccessivamente basso reddito dominicale unitario, ad entità di poco conto vuoi in assoluto, vuoi se rapportate alla produzione lorda o al totale costo di produzione aziendale), ma non consentirebbe di elevare l'efficienza aziendale, tecnica ed economica, e perciò il prodotto netto, la produttività dei fattori, e tanto meno di creare un nuovo quadro socio-economico.

¹⁹ E. Pampaloni - L. Idda, *Note sulla pastorizia sarda*, in Commissione Parlamentare di inchiesta sui fenomeni di criminalità in Sardegna, cit., vol. II, p. 507.

Se le osservazioni svolte sono esatte, come noi crediamo che siano — del resto le vicende storiche, lontane e, più ancora, recenti lo confermano — non si può che riaffermare quanto più sopra accennato: gli interventi previsti dalla legge n. 268/1974 sono per loro natura insufficienti a dar luogo ad una compiuta riforma dell'assetto agro-pastorale della Sardegna: essi risolvono in parte — a causa, in questo caso, della esiguità dei finanziamenti — il problema terriero, ma lasciano aperti, per la più parte quello strutturale, e quasi del tutto quello infrastrutturale. In definitiva, la riforma dell'assetto agro-pastorale, così come è stata concepita nella legge n. 268/1974, non sembra idonea, nè per la qualità degli interventi prefigurati nè per le entità dei finanziamenti, ad incidere profondamente sull'attuale assetto agro-pastorale della Sardegna e sulle condizioni economiche e civili del mondo pastorale.

Tuttavia, seppure gli interventi contenuti nella legge n. 268/1974 presentano i limiti e le insufficienze ora esposti si deve rilevare che di essi ha tenuto conto il potere politico regionale nell'elaborazione del Programma triennale di intervento per gli anni 1976-1978 e della legge reg. n. 44/1976. Entrambi i documenti infatti fanno riferimento, sia alla legge n. 268, che prevede, come si è detto, interventi volti prevalentemente ad affrontare il problema della base terriera sia alla legge reg. n. 39/1973 (Piano della Pastorizia) che prevede invece interventi diretti per lo più ad affrontare i problemi strutturali e infrastrutturali. Ma di questi collegamenti tratteremo più avanti.

Ora vediamo l'altro ordine di considerazioni che riguardano più strettamente il dettato della legge n. 268/1974.

Ci riferiamo alla costituzione del monte dei pascoli ed in particolare alla valutazione dei terreni soggetti ad acquisizione. La legge in oggetto sancisce che l'indennizzo ai proprietari dei terreni acquisiti è commisurato al prezzo di mercato con pagamento immediato e diretto e che la valutazione dei terreni va fatta con riferimento ai valori medi di mercato in corso nell'anno agrario precedente.

Il prezzo dei terreni deve perciò corrispondere al valore di mercato. Appare giusto, sotto ogni aspetto, che l'indennizzo ai proprietari dei terreni acquisiti al patrimonio pubblico venga commisurato al prezzo di mercato, così come appaiono appropriati gli aumenti previsti dall'art. 28 della legge regionale n. 44 per piccoli appezzamenti appartenenti a proprietari aventi un modesto reddito annuo²⁰. Desta invece qualche per-

²⁰ L'indennizzo fissato sulla base dei valori medi di mercato in corso nell'anno agrario precedente, se dovuto a proprietari il cui reddito — al fini della determinazione del-

piessità, quando si pensi alla concreta puntuale predisposizione e attuazione dei programmi di acquisizione, la modalità prevista per la valutazione dei terreni²¹. E ciò, non perchè essa non si possa considerare corretta sotto l'aspetto metodologico, ma per il fatto che, per ovvie ragioni pratiche, sarebbe stato più opportuno procedere attraverso un meccanismo di valutazione automatica che garantisse di condurre speditamente, con sufficiente ed accettabile approssimazione, al giusto prezzo di mercato.

7. L'emanazione delle due leggi regionali (n. 33/1975 e n. 44/1976), concernenti rispettivamente i compiti della regione nella programmazione e la riforma dell'assetto agro-pastorale, ha portato a compimento la fase di elaborazione normativa aperta dalla legge n. 268/1974 (ed anticipata con il previgente « piano della pastorizia »). Si tratta di provvedimenti di grande importanza, intesi a dotare la regione sarda degli strumenti essenziali per esplicare a pieno l'azione di intervento programmata e per meglio dettagliare le finalità della riforma e la sua articolazione.

In questa sede, e seppure per sommi capi, si farà essenzialmente riferimento alla legge regionale n. 44/1976, per la sua più diretta incidenza sulla riforma dell'assetto agro-pastorale. La legge ora citata si divide in quattro capi, ma l'attenzione deve concentrarsi soprattutto sul secondo ed il terzo relativi all'istituzione e funzionamento della sezione speciale dell'ETFAS (Ente di Sviluppo) ed alla formazione dei piani zonal di valorizzazione, costituzione del monte dei pascoli, ed alla costituzione di aziende pastorali efficienti.

Il discorso in materia deve essere — per comprensibili ragioni — necessariamente succinto, specie per quanto riguarda istituti cui si è avuta occasione di fare riferimento anche in precedenza. È il caso della sezione speciale, organo dell'Ente di sviluppo, istituita per l'attuazione del programma di riforma e riassetto del settore agro-pastorale.

l'imponibile per l'imposta sul reddito delle persone fisiche e per l'imposta locale sui redditi — non superi 2,5 milioni di lire, deve essere aumentato di una percentuale pari al 20% per i terreni di estensione fino a 10 ettari, e di una percentuale pari al 10% per i terreni di estensione superiore ai 10 ettari e fino ai 15 ettari.

²¹ La valutazione dei terreni da acquisire è fatta dal Comitato direttivo della Sezione speciale dell'Ente di Sviluppo sulla base del parere espresso da una Commissione provinciale nominata dall'Assessore all'agricoltura e composta: dal capo dell'Ispettorato agrario, che la presiede; da un rappresentante per ciascuna delle organizzazioni delle categorie agricole; da due rappresentanti degli Organismi comprensoriali in cui ricadono i terreni interessati all'acquisizione.

Al riguardo va sottolineato come, almeno nelle intenzioni del legislatore regionale, si sia cercata di istituire « una Sezione speciale dotata di accentuata autonomia rispetto all'ente di cui fa parte ed invece strettamente legata alla Regione di cui attuerà concretamente l'indirizzo politico e da cui riceverà le direttive per la propria azione »²². A questo intento rispondono l'attribuzione di autonomia di gestione alla Sezione, che ha un bilancio separato da quello dell'Ente di sviluppo ed il sistema di controlli, affidati alla Regione, inserito nella legge.

Tali controlli si articolano in una duplice direzione: la prima di carattere generale attraverso la designazione dei componenti del Comitato direttivo eletti dal Consiglio regionale e l'obbligo a carico della sezione di attenersi alle direttive impartite dalla Giunta regionale e alle indicazioni degli organismi comprensoriali; la seconda di carattere specifico e si concreta nel controllo della Giunta regionale su tutti i provvedimenti e le deliberazioni adottati dagli organi della Sezione (dove poi la distinzione, posta all'art. 4, fra atti immediatamente esecutivi e no, in quanto sottoposti all'approvazione espressa della Giunta). Il conseguente potere di annullamento, attribuito all'organo di governo della Regione, salda il rapporto fra Sezione e Regione perchè concede alla Giunta il diritto-potere di sindacare gli atti non soltanto quando illegittimi (attribuendo al termine un significato tradizionale), ma anche e soprattutto quando non conformi « agli atti di programmazione, alle direttive o alle istruzioni impartite alla Sezione ».

Rinviamo a quanto si dirà più oltre circa i compiti affidati alla Sezione, non vi è dubbio che la sua struttura flessibile, come organo di attuazione del programma di riforma, risulta ulteriormente sottolineata dal disposto all'art. 6, nel quale si prevede che la sezione operi « in modo decentrato nell'ambito territoriale, secondo le esigenze degli Organismi comprensoriali ed in conformità alle modalità ed alle indicazioni del programma ».

8. Un discorso sulla legge regionale n. 44/1976, come legge di attuazione della normativa statale sul rifinanziamento del Piano di rinascita, non può ignorare gli organismi comprensoriali. Essi costituiscono « l'unità di base della programmazione economica e territoriale » (art. 16 legge reg. n. 33/1975) e traggono la loro specifica competenza in materia dall'art. 20 lettera c della stessa legge, in forza del quale i piani pluri-

²² Il passo è tratto dalla *Relazione alla legge n. 44/1976*.

nali di sviluppo economico e sociale adottati dagli organismi debbono tendere « al coordinamento di tutti gli interventi in agricoltura, particolarmente di quelli previsti dal titolo secondo della legge n. 268/1974 e della legge regionale n. 39/1973, nonchè dei progetti speciali approvati dal CIPE ai sensi dell'art. 3 legge n. 853/1971 ».

Non è questa la sede per affrontare, ed ancor meno per tentare di risolvere i numerosi problemi relativi alla configurazione giuridica ed al ruolo che i comprensori sono chiamati (e possono in concreto) ad assolvere nella fase di attuazione della programmazione regionale.

È sufficiente però leggere il primo comma dell'art. 17 della legge regionale n. 44/1976 per avere subito concreta percezione del compito affidato in materia all'organismo comprensoriale. Prevede infatti la norma che « la delimitazione delle zone di sviluppo agro-pastorali per la successiva formazione di piani zonal di valorizzazione » sarà effettuata direttamente da tali organi²³. È ancor vero che la competenza, ora enunciata, non è esclusiva (e ciò vale soprattutto per l'ipotesi di inerzia del comprensorio); ma non si può dubitare che essa, se tempestivamente e correttamente esercitata, fornisce alle « unità di base » uno strumento essenziale per essere, finalmente ed effettivamente, presenti nella programmazione regionale.

Ed infatti, come giustamente è stato sottolineato anche negli Atti della Conferenza regionale per la programmazione, le zone di sviluppo agro-pastorali, « nel quadro delle destinazioni d'uso del territorio, rappresentano lo strumento della mano pubblica per interventi organici, volti a creare unità produttive stabili, adeguate ed economicamente sufficienti, inserite in contesti territoriali ampi, dotati delle necessarie infrastrutture e di una adeguata rete di servizi comuni ». L'impostazione qui segnalata giustifica, altresì, perchè la redazione dei piani zonal di valorizzazione sia stata rimessa alla Sezione speciale (o con l'assistenza tecnico-economica di questa alle cooperative interessate nell'ipotesi di delimitazione del comprensorio ai sensi del n. 2 dell'art. 17 in esame); si deve ritenere che una scelta siffatta riesca a saldare il momento di partecipazione delle unità di base alle scelte programmatiche con il momento tecnico, garantendo agli organi competenti della Regione — dati i poteri di controllo ad essa spettanti sull'attività della Sezione —

²³ La legge regionale n. 39/1973 (superata in gran parte dalla legge reg. n. 44) recita invece — lo si è visto in precedenza — che alla individuazione e delimitazione delle zone di sviluppo agro-pastorali provvede la Giunta regionale su proposta dell'Assessore all'Agricoltura, di concerto con l'Assessore alla rinascita.

una effettiva azione di coordinamento fra quelle che sono le scelte generali del programma e le concrete indicazioni offerte dagli organismi comprensoriali e trasfuse nei piani zionali di valorizzazione.

Per quanto concerne il contenuto dei piani di valorizzazione sarà compito degli studiosi delle discipline più squisitamente tecniche dare un giudizio sulla loro congruità alle indicazioni formali predeterminate nell'art. 18 della legge n. 44, e questa considerazione acquista maggior valore specie in relazione tanto « all'individuazione concreta sia delle aziende costituite o da costituire, che siano stabili, efficienti ed economicamente valide » quanto e soprattutto, « all'individuazione dei terreni in cui realizzare le aziende per la produzione di foraggi di scorta con l'indicazione delle forme di gestione con cui queste dovranno essere condotte » (inciso, quest'ultimo, per la verità non troppo chiaro).

Indipendentemente comunque dai dubbi che possono essere suggeriti dalla lettura delle norme resta fermo che gli strumenti di attuazione della riforma sono il « piano zonale di valorizzazione » e la « zona di sviluppo agro-pastorale ». Sia il « Programma di intervento per gli anni 1976-78 », sia la legge regionale n. 44, recitano infatti che la riforma agro-pastorale fa perno, oltre che sulla formazione del monte dei pascoli, sulla costituzione delle zone di sviluppo agro-pastorali, e sull'attuazione dei piani di valorizzazione nelle stesse zone. Ciò, evidentemente, per concentrare simultaneamente nell'azione di sviluppo del comparto pastorale e gli interventi del piano per le zone interne (legge reg. n. 39/1973) e quelli della legge 268/1974 e per esaltarne la loro positiva complementarità.

Tuttavia nei due provvedimenti regionali citati, per quanto concerne la individuazione e la delimitazione delle zone di sviluppo agro-pastorali, vengono trascurati quei criteri fondamentali sanciti nel piano di intervento nelle zone interne che abbiamo prima riportati: vale a dire 1) la integrabilità delle risorse foraggere attualmente disponibili con l'utilizzazione intensiva di terreni seminativi, in un'attenta considerazione del rapporto tra terreni seminativi, pascoli permanenti e superficie totale del comprensorio; 2) la disponibilità di risorse idriche convenientemente utilizzabili; 3) la suscettività dei terreni per forme di agricoltura intensiva che integrino l'attività zootecnica. Anzi, il piano triennale 1976-78, in maniera esplicita non considera essenziali, ai fini della delimitazione zonale, la presenza delle suddette risorse, quando un accettabile equilibrio zonale, articolato in unità di produzione stanziali, si possa realizzare

con l'apporto alimentare proveniente dalle aziende previste per la produzione di foraggi di scorta o attraverso altre forme convenienti di integrazione (acquisti di mangime) purchè in percentuale modesta rispetto al fabbisogno (meno del 25%).

Pur non restando ancorati rigidamente a definiti parametri sarebbe quanto mai opportuno ed utile individuare e delimitare zone di sviluppo dotate di risorse tali da consentire, sia pure con il ricorso a qualche integrazione, un effettivo e rapido processo di crescita agricola sostenuto e vivacizzato da imprese stabili nella base terriera ed altamente efficienti nella gestione.

Per quanto riguarda il contenuto dei piani zionali di valorizzazione, poi, sia il piano triennale, sia la legge regionale n. 44, fanno esplicito riferimento al Piano di intervento nelle zone interne a prevalente economia pastorale, di cui si è discusso in precedenza.

Si tralascia in questa sede, per non appesantire troppo il discorso, l'esame delle procedure di approvazione dei piani di valorizzazione e delle norme sul finanziamento e l'attuazione dei piani, che concernono profili più strettamente tecnici della materia.

9. Non vi è dubbio — e già si è detto — che fulcro dell'intera riforma del settore agro-pastorale è il costituendo monte dei pascoli.

Al riguardo può forse valere — preliminarmente — una considerazione di carattere generale, intesa a chiarire come il legislatore statale, nel dettare la disciplina-quadro entro la quale si sarebbe dovuta esplicare l'attività normativa della Regione sarda, non sempre sia rimasto nei confini di una disciplina « per principi » ed abbia invece ecceduto in disposizioni particolari, che si sono trasformate in un limite all'esercizio della competenza statutaria della regione in materia. Ne è conseguito che le norme di attuazione della legge n. 268/1976 risultano spesso di non agevole interpretazione data la minuziosità delle ipotesi considerate, minuziosità giustificabile soltanto con l'intento di rendere applicabili alla realtà sarda i principi contenuti nella legge statale.

La costituzione del monte dei pascoli è dettagliatamente prevista dalla legge secondo una procedura articolata, intesa a garantire la periodicità dell'acquisizione dei terreni nel rispetto di un complesso di priorità che limitano il potere discrezionale di esproprio e di acquisto spettante alla Sezione.

È compito del tecnico individuare in concreto il tipo di terreni acquisibili: la legge, invero, indica come tali i « terreni a pascolo permanente dati

in affitto da proprietari non coltivatori diretti » ed i terreni individuati nei piani zonal di valorizzazione come « idonei » (in particolare quelli « utilizzati per integrare, anche in virtù di opportune trasformazioni, le risorse foraggere attualmente disponibili »). Tale precisazione va, ovviamente, armonizzata con le norme della legge n. 268/1974 ed al riguardo soccorre l'art. 23 che ha appunto lo scopo di dare una definizione legale di terreno a pascolo permanente²⁴.

Sempre la necessità di rispettare il collegamento fra la legislazione statale e quella regionale ha inoltre imposto la permanenza dello strumento dell'esproprio (accanto a quello dell'acquisto, utilizzabile questo in via esclusiva soltanto per i terreni idonei) come mezzo di acquisizione coattiva dei terreni al monte dei pascoli. Va piuttosto ricordato che così come si era cercato di attribuire all'esproprio un carattere non essenzialmente punitivo nella legislazione statale, nella stessa direzione si è mosso il legislatore regionale. In sostanza, alla luce delle norme della legge regionale n. 44/1976, si può dire che l'esproprio è il rimedio estremo per vincere le resistenze dei proprietari espropriandi: anzi l'incremento di prezzo²⁵ ad essi accordato nell'eventualità di cessione volontaria dei terreni individuati nel programma predisposto dalla Sezione ai sensi dell'art. 27 dovrebbe ulteriormente allontanare la prospettiva di un largo e diffuso ricorso all'istituto dell'esproprio. In questo senso, inoltre, dovrebbe avere una favorevole accoglienza, anche dal punto di vista delle reazioni sul piano sociale, il principio dell'uniformità di trattamento introdotto con la adozione di criteri identici per la determinazione del valore dei terreni tanto espropriabili quanto acquistabili in base alla distinzione prima detta (ed anche se ovviamente le due ipotesi restano ben distinte sul piano giuridico e sono state trattate in maniera diversa sul piano economico). Ulteriori ragioni di consenso dovrebbero poi ricavarsi dalle previsioni di aumento del prezzo o dell'indennizzo per i terreni di determinate dimensioni (art. 28 della legge n. 44/1976 — v. nota (26) —) e di possibilità di optare per il pagamento di vitalizi.

I terreni così acquisiti al monte dei pascoli appartengono « al patrimonio indisponibile della Regione sarda ». La scelta può essere giustificata in vario senso: così per le ragioni addotte nella stessa relazione alla legge in esame e per le quali « guardando in prospettiva, e cioè considerando che il patrimonio immobiliare pubblico è destinato a costituire

²⁴ In argomento cfr. comunque anche la parte II di questa relazione.

²⁵ Il 10% in più della somma corrispondente all'indennizzo fissato.

una struttura permanente del regime fondiario sardo, appare indispensabile che la proprietà venga attribuita all'ente pubblico primario operante in Sardegna ». Ragione questa di carattere sostanziale che da un lato ha consentito di escludere ogni possibilità di trasferimento dei terreni alla Sezione (ed in fatto all'ETFAS, ente a tutt'oggi non regionale) e dall'altro ha permesso di introdurre una vistosa eccezione a quella che era la disciplina statale della concessione dei terreni acquisiti al monte dei pascoli (art. 24 legge n. 268/1974).

L'art. 36 della legge regionale, infatti, dispone che i terreni « sono ceduti dalla sezione speciale, su conforme parere degli Organismi comprensoriali, a richiesta degli aventi diritto, in affitto unicamente a coltivatori diretti o pastori singoli o preferibilmente associati, i quali non siano proprietari o enfiteuti di fondi rustici o lo siano in misura insufficiente alla costituzione di aziende pastorali efficienti, ai sensi del precedente art. 21, nonché a braccianti agricoli singoli o associati ».

La portata della norma è fortemente innovativa e — senza voler ripetere considerazioni già accennate in precedenza — persegue, quanto meno, due precipue finalità: quella di evitare « che si riformino condizioni che consentano ancora una volta il rinascere della proprietà fondiaria assenteista avulsa dall'impresa agraria nonché fenomeni di frammentazione o polverizzazione conseguenti a divisioni patrimoniali familiari » e quella di attuare il collegamento tra terra e impresa al fine di garantire « la coincidenza dell'uso permanente » della prima con la seconda. In questo senso depongono anche le minute disposizioni in materia di concessione in affitto e sua durata, le quali ancorano la durata della concessione al periodo di tempo in cui l'affittuario gestisce od utilizza personalmente il fondo (ovvero al periodo di tempo previsto, in caso di concessione a cooperativa, per la durata della società).

Non è certo questa la sede per attardarsi sul contenuto delle singole disposizioni, ma una valutazione di massima dei principi esposti dovrebbe portare a convenire che — sul piano della strumentazione tecnico-giuridica — le novità introdotte nella legislazione regionale non sono poche e di scarso valore. È compito ora degli organismi chiamati ad attuare il riassetto del settore far sì che all'accettabile previsione normativa rispondano interventi — in concreto — più incisivi di quanto non sia lecito attendersi in base alle passate esperienze.

10. Un discorso sulla legge regionale n. 44/1976 non può chiudersi — pur senza con ciò accampare alcuna pretesa di completezza — senza al-

cuni cenni alla figura di coltivatore diretto accolta nella legge ed al concetto di azienda stabile, efficiente ed economicamente valida.

Per quanto concerne la nozione di coltivatore diretto — tutta imperniata sulla misura del tempo di lavoro impiegato nell'attività di coltivazione del fondo e nell'allevamento e nel governo del bestiame nonchè sull'ammontare del reddito ricavato da essa (art. 22) — deve dirsi che la norma non pecca certo di originalità. Essa da un lato fa il paio con l'analoga disposizione del piano della pastorizia (legge reg. n. 39/1973, capo 1.9) in cui è definito l'imprenditore (agricolo) a titolo principale e dall'altro chiaramente, per non dire pedissequamente, ripete la definizione del comma 1 dell'art. 12 legge n. 153/1975 relativa all'attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità europee per la riforma dell'agricoltura.

Le ragioni della refusione di tale definizione nel testo regionale non sono esplicite e non sono altresì chiare, non essendo il riferimento al *nucleo familiare, che dovrebbe collaborare con l'imprenditore* « per le normali necessità della coltivazione dei fondi e per l'allevamento e il governo del bestiame », di per sè sufficiente a trasformare l'imprenditore agricolo a titolo principale delle leggi ora citate in coltivatore diretto. A ciò si aggiunga che diverse paiono essere le finalità per le quali tanto la legge regionale n. 39/1973 quanto la legge statale di recezione delle direttive comunitarie hanno introdotto nell'ordinamento la figura dell'imprenditore a titolo principale (ed in particolare, sul punto, sono significativi i poteri attribuiti a tale soggetto dal piano della pastorizia).

Più complesso è certo il discorso relativo alle aziende stabili, efficienti ed economicamente valide. Anche qui è d'obbligo, quanto meno, il riferimento alla nozione di azienda agricola in via di ammodernamento contenuto nell'art. 14 della legge n. 153/1975 ed anche se per quest'ultima la legge fissa parametri quantitativi facilmente determinabili.

In linea di principio si può osservare che è compito del tecnico determinare in quali ipotesi o forse, meglio, se e quando la organizzazione dei fattori produttivi sia tale [e seppure abbinata all'utilizzazione di impianti e servizi comuni (di chi?)] da poter essere considerata razionale e, quindi, idonea ad assicurare agli addetti livelli di reddito di lavoro comparabili con quelli raggiunti dai lavoratori occupati in settori extra agricoli.

D'altro canto proprio un giudizio tecnico pare presupposto laddove si specifica che « la redditività dell'azienda e i redditi comparabili sono determinati secondo le modalità stabilite dal programma » (di sviluppo economico-sociale).

Al di là, comunque, di queste che possono essere considerate mere constatazioni, sembra opportuno prospettare almeno alcune perplessità.

La prima di esse concerne il rapporto con il contenuto dei piani di valorizzazione di cui all'art. 18, che sembra sottintendere un giudizio preventivo sul concetto di stabilità, efficienza e validità economica rimesso ai redattori del piano medesimo (ma non si dice in che misura rapportabile ai parametri contenuti a tal fine nel programma).

Il secondo ordine di perplessità concerne lo stesso criterio di redditività, che a sua volta sottintende una situazione di disparità fra i livelli di reddito raggiungibili da coloro che lavorano nel settore agricolo rispetto a quelli conseguibili in altri settori (e qui l'introduzione di un punto di riferimento almeno a titolo esemplificativo sarebbe stata opportuna). In questa prospettiva è però immediato l'ulteriore dubbio, per il quale il criterio della redditività può non essere di per sé soddisfacente, come sarebbe se, per ipotesi, si assodasse che in uno o più rami del settore agro-pastorale il reddito in concreto perseguibile è superiore a quello di altri settori extra agricoli. Un'eventualità del genere finirebbe per incidere sugli stessi scopi della riforma, che vuole perseguire finalità non soltanto economiche ma anche di vero e proprio « recupero » sociale di una categoria di imprenditori e di lavoratori oggi emarginati dal processo di adeguamento della società sarda a modelli influenzati dalla rapida diffusione dell'industrializzazione.

Si tratta, come è evidente, di un primo ed approssimativo inventario di perplessità alle quali — comunque — l'odierno convegno può fornire risposte meno frettolose e superficiali di quanto non sia dato pensare.

II

Implicazioni agronomiche della riforma dell'assetto agro-pastorale

1. Il conseguimento degli obiettivi indicati, sia nella legge n. 268/1974 che nella legge regionale n. 44/1976, cioè la realizzazione di aziende agro-pastorali singole o preferibilmente associate, stabili, efficienti ed economicamente valide, presuppone la costituzione del monte dei pascoli, mediante l'acquisto o l'esproprio di terreni « a pascolo permanente » (art. 18 della 268 e art. 21 della 44).

Se il legislatore si fosse limitato alla semplice utilizzazione della nomenclatura agronomica « terreni a pascolo permanente » sarebbe risultato agevole identificare situazioni e ubicare aree, zone e comprensori e limitati o nulli i termini del contendere tra proprietari espropriandi e l'Ente preposto all'esproprio. Infatti, nella comune accezione agronomica della terminologia « pascolo permanente », si fa riferimento a ben precise situazioni agronomiche nelle quali è preclusa l'agibilità delle macchine, sia per le lavorazioni dei terreni, che per tutte le successive operazioni colturali, che vanno dalla semina alla raccolta dei prodotti. Cioè, terreni nei quali l'unica alternativa all'esercizio di attività agricole è data dalla assunzione diretta da parte degli utilizzatori, cioè gli animali al pascolo, della quota parte pabulare della biomassa vegetale.

Le preclusioni alle quali si faceva riferimento derivano da reali e oggettivamente accertabili limitazioni di natura fisica, quantificate attraverso l'esame di alcuni parametri elementari, quali la pendenza, la pietrosità, la rocciosità affiorante, la profondità dello strato arabile. Ne consegue che, ove il legislatore avesse accettato la semplice accezione agronomica del termine « pascolo permanente », il monte dei pascoli sarebbe risultato costituito da terreni marginali e, in definitiva, dalle aree peggiori ed altrimenti non utilizzabili, se non per il pascolo estensivo e, quindi, nell'ambito di forme di gestione tradizionalmente arcaiche.

Questo almeno per quanto riguarda l'acquisizione di terreni al monte dei pascoli attraverso lo strumento dell'esproprio, in quanto l'articolo 21 della legge regionale n. 44 prevede anche la cessione volontaria di terreni individuati dai piani zonali di valorizzazione come idonei.

Ma l'articolo 23, sempre della legge regionale n. 44, modifica nella sostanza il concetto agronomico di pascolo permanente quando specifica:

« si considerano a pascolo permanente i terreni che nelle tre annate agrarie precedenti all'entrata in vigore della legge 24-6-1974 n. 268, ovvero per almeno 5 anni, non siano stati destinati ad *altre colture permanenti* e siano stati utilizzati prevalentemente attraverso il pascolamento ». La interpretazione di questo articolo, a mio avviso, sta alla base del costituendo monte dei pascoli. Superato il concetto agronomico rimane il significato da attribuire ai termini « *altre colture permanenti* ». La volontà del legislatore dovrebbe trasparire abbastanza chiaramente, ove per « *altre colture permanenti* » si considerino le colture arboree da frutto (oliveti, vigneti, agrumeti ecc.) e i boschi. Ma anche un prato pascolo, naturale o artificiale (es. un medicaio, o un prato poliennale polifita), è una coltura permanente per la quale non è detto sussista la condizione di prevalente utilizzo attraverso il pascolamento, nel caso in cui, ad esempio, la quota maggiore della produzione sia destinata alla realizzazione di scorte foraggiere a mezzo sfalcio. Escludendo, quindi, le colture arboree da frutto e da legno, le foraggiere poliennali destinate alla fienagione, esclusi i seminativi a colture annuali e quindi non interessati alla costituzione del monte dei pascoli, a meno che non siano volontariamente ceduti dai proprietari, rimangono potenzialmente disponibili per la realizzazione del monte pascoli i seminativi marginali abbandonati e i pascoli permanenti nella accezione agronomica del termine alla quale si è già fatto riferimento. Lascio in tutti i casi all'Ente preposto alla attuazione della Legge la responsabilità della interpretazione dell'articolo 23, anche se, a mio avviso, un valido e fattivo contributo, nella fase esecutiva di individuazione e delimitazione delle zone di sviluppo agro-pastorale e quindi dei terreni che dovrebbero confluire nel monte dei pascoli, può pervenire dal catasto agronomico dei terreni a pascolo la cui attuazione è prevista dalla legge regionale n. 25/1971 e i cui primi dati dovrebbero essere disponibili a breve scadenza.

2. La realizzazione del catasto agronomico dei terreni a pascolo comporta l'impiego di tecnologie avanzate con una impostazione moderna e unitaria che, attraverso il rilevamento aereofotogrammetrico di tutto il territorio dell'Isola, effettuato a colori ed a bassa quota, dovrà consentire, previa fotointerpretazione, la formazione di una banca dati dalla quale trarre cartografia e stampa automatica di tutte le informazioni relative al territorio dell'Isola. In particolare, il documento è da considerare la base operativa più valida per assolvere i compiti assegnati alla

sezione speciale dell'Ente di Sviluppo sia dalla legge n. 268/1974 che dalla legge regionale n. 44, soprattutto con riferimento:

— agli strumenti di attuazione per realizzare la riforma dell'assetto agro-pastorale, cioè il monte dei pascoli e i piani zonal di valorizzazione e con riferimento, inoltre, ai parametri da valutare nella delimitazione delle zone di sviluppo agro-pastorali che dovrebbero svilupparsi sulla base di una serie di notizie di carattere agronomico rivolte all'accertamento delle caratteristiche dei terreni aggregati alla zona di sviluppo, compreso l'esame della suscettibilità alla trasformazione in prati pascoli e quindi delle risorse foraggiere e dei carichi di bestiame sostenibili. Si tratta di una massa di informazioni indispensabili per il conseguimento degli obiettivi indicati dalla legislazione regionale che, tuttavia, appaiono di rapido e agevole reperimento ove fossero celermente disponibili i dati acquisiti dal catasto agronomico dei pascoli. A titolo di esempio posso riferire che, in un recente viaggio di studio da me effettuato in Israele, ho avuto modo di esaminare il rilevamento delle famose alture del Golan, ora in mano israeliana, condotto con gli stessi criteri adottati per realizzare il catasto agronomico dei pascoli in Sardegna, cioè rilevamento aereofotogrammetrico, fotointerpretazione e accumulo delle informazioni nella banca dati, con dettaglio spinto fino all'ettaro. È questa la premessa per la valorizzazione agricola delle risorse territoriali delle alture del Golan.

Inoltre, la conoscenza in dettaglio delle potenziali risorse territoriali acquisite attraverso il catasto delle zone a pascolo, una volta completato, consentirebbe un più proficuo coordinamento delle iniziative rivolte alla integrazione della produzione foraggera fra zone altimetricamente più elevate e zone altimetricamente più basse e quindi più favorite dal punto di vista della distribuzione della produzione nell'arco dell'anno.

3. È questo un argomento di stretto interesse agronomico al quale fa spesso riferimento sia la legge n. 268/1974 (art. 23) che la legge regionale n. 44 (art. 3-4-18), quando si prevede di destinare una parte non superiore al 15% del monte dei pascoli alla produzione dei foraggi per costituire adeguate scorte. Tale esigenza nasce da ben note considerazioni di carattere agronomico ed è la risultante di complesse interazioni che si instaurano fra fattori del clima e vegetazione. Tenterò di mettere in evidenza gli effetti di tali interazioni nel contesto della realtà operativa del settore agro-pastorale, utilizzando una modellistica esemplificativa. Nel ciclo produttivo di un allevamento zootecnico si calcola il fabbisog-

gno annuo alimentare o foraggero o più in generale energetico che si distribuisce secondo un consumo medio giornaliero per capo di bestiame esprimibile o in UF/giorno e in q.li o kg/giorno di fieno normale o in cal/giorno.

In determinate situazioni, in relazione al tipo di animali considerato, in un modello teorico è possibile far coincidere l'entità dei consumi giornalieri con la disponibilità di alimenti. È questo il caso degli allevamenti avicoli, suinicoli, della stabulazione permanente degli allevamenti bovini da latte e da ingrasso e in tutti i casi in cui le strutture organizzative e gestionali dell'azienda consentono l'approvvigionamento, lo stockaggio e la distribuzione giornaliera del fabbisogno annuo alimentare.

Ma nelle tipologie caratteristiche delle aziende agro-pastorali la coincidenza fra disponibilità e consumi frequentemente viene meno, soprattutto nell'ambito delle forme di conduzione non organizzate e quindi carenti di strutture e, più marcatamente, nelle aree altimetricamente più elevate che, spesso, insistono su terreni a pascolo permanente, dove è anche preclusa la possibilità di realizzare adeguate scorte foraggere.

Sulla base di queste considerazioni si possono ipotizzare due modelli: uno riferito alle zone agro-pastorali situate alle quote più alte ed uno alle quote più basse. Nel primo caso si opera nelle condizioni più difficili, nelle quali la produzione si concentra in un breve periodo primaverile ed è di lunga durata il divario fra disponibilità, spesso tendenti a zero, e i consumi alimentari giornalieri. Nel secondo caso si opera in condizioni marcatamente più favorevoli, dove, spesso, le differenze fra disponibilità alimentari giornaliere e consumi si riducono a brevi periodi, per annullarsi quasi totalmente nelle annate più favorevoli. In entrambi i modelli, nel periodo estivo si verifica uno stockaggio naturale del surplus alimentare primaverile che viene automaticamente distribuito, sotto forma qualitativamente degradata, attraverso i residui della vegetazione non utilizzati e rimasti in campo.

Naturalmente, fattori climatici e pedologici possono spostare, anche sostanzialmente, le due ipotesi formulate nei due modelli. Per brevità, non mi soffermerò ad esaminare le cause agronomiche, d'altra parte ben note, che determinano i due andamenti descritti. Vediamo, per contro, gli effetti che ne conseguono. Un vecchio assunto riportato nei nostri testi di agronomia, definiva l'agricoltura come l'arte di adattamento alle condizioni naturali. Ed è appunto l'adattamento alle condizioni ambientali che ha consolidato nelle zone agro-pastorali interne della Sardegna la transumanza che, come fatto agronomico, di per sè, acquisisce una sua

validità nella misura in cui consente una integrazione di fatto fra due ambienti climaticamente dissimili (pianura e montagna) e quindi una più completa utilizzazione delle risorse foraggere di un territorio. Questo tipo di integrazione contrasta, tuttavia, con quanto indicato dalla recente legislazione regionale in tema di sviluppo delle zone agro-pastorali, ove si prevede la realizzazione di aziende stabili e quindi stanziali, efficienti e, in alternativa alla transumanza, propone (art. 23 legge n. 268/1974, artt. 3-4-18 legge regionale n. 44) la costituzione di aziende esclusivamente destinate alla produzione di scorte foraggere su una superficie non superiore al 15% dei terreni acquisiti dal monte dei pascoli.

La funzione di queste aziende, la cui forma di gestione dovrà essere indicata dall'ente di sviluppo (art. 23 della legge n. 268 cit. e art. 18 legge regionale n. 44), è quella di assicurare lo stockaggio alimentare per gli allevamenti che insistono in areali caratterizzati da disponibilità giornaliera per lunghi periodi inferiori agli effettivi consumi. Tuttavia, se può essere giustificata l'impostazione teorica della funzione che dovranno assumere questo tipo di aziende, dal punto di vista pratico, appare discutibile la validità dell'impostazione, per diversi ordini di motivi. Mi pare infatti di ravvisare in esse entità autonome non strettamente integrate con le zone agro-pastorali nelle quali insistono le aziende alle quali sono destinate le scorte prodotte. Tale carenza di integrazione renderà in particolare problematica la gestione in annate caratterizzate da favorevoli andamenti stagionali, quando minori risulteranno le richieste di scorte. Assume, inoltre, importanza determinante il tipo di produzioni che in queste aziende saranno realizzate. Qualora le scorte dovessero essere costituite da alimenti ad elevato contenuto energetico per unità di volume, come la granella di cereali o i foraggi disidratati, minori appaiono i problemi connessi con lo stockaggio, la utilizzazione e l'esitazione sul libero mercato. Per contro, ove si ipotizzasse di orientare le scelte colturali per l'affienamento delle produzioni di erbai e prati, i rapporti fra aziende produttrici e consumatrici appaiono più precari, in relazione ai più elevati costi di trasferimento delle scorte. Teniamo conto che, come dato di larga approssimazione, il fabbisogno annuo alimentare, riferito a fieno normale di un ovino o bovino, può essere stimato in circa 11-12 volte il peso vivo. Appare, pertanto, legittima una considerazione. Pur nel rispetto della costituzione di aziende stabili e quindi stanziali non sarebbe anche da ipotizzare una integrazione delle risorse foraggere fra le zone più favorite e meno favorite attraverso l'utilizzazione, nell'ambito delle stesse aziende, di due basi territoriali distinte e collo-

cate in areali diversi?. Si propone cioè una forma di razionalizzazione della transumanza, almeno con riferimento agli allevamenti ovini. L'obiezione più fondata alla proposta, cioè la necessità di creare doppie strutture nell'ambito della stessa azienda, può essere parzialmente confutata nella misura in cui, secondo lo spirito della legge, si realizzeranno attrezzature, servizi e strutture cooperative di uso comune. Ma non sarei in grado di affermare fino a che punto la proposta possa reggere ad una seria critica che, su basi di attendibili calcoli di convenienza economica, *ne dimostri l'antieconomicità. Rimane quindi l'altra soluzione più dastrica*: riservare le aree agro-pastorali pedoclimaticamente più sfavorite ad allevamenti estensivi caratterizzati da ridotti carichi unitari, preferenziando la produzione di carne. In tutti i casi la regolamentazione delle problematiche e delle scelte di carattere agronomico cui si è fatto riferimento dovrà essere contenuta nelle direttive regionali che faranno seguito alla legge regionale n. 44.

4. Altre implicazioni agronomiche specificatamente indicate nella legislazione regionale sulla riforma dell'assetto agro-pastorale si riferiscono alle trasformazioni fondiarie in tema di miglioramento pascoli (artt. 20 - 21 - 22 della legge n. 268; artt. 3 - 4 - 10 - 18 - 19 - 24 - 36 della legge regionale n. 44). Anche in questo caso, la conoscenza del contesto territoriale nell'ambito del quale dovrà operare la legge assume rilevante importanza. Per esaltare al massimo la redditività degli interventi miglioratori è necessario differenziare gli interventi stessi finalizzandoli dal punto di vista economico e agronomico produttivo. D'altra parte, questo concetto è già stato recepito, acquisito ed espressamente indicato dalla legge n. 268 ove all'art. 22 fa riferimento *alla trasformazione, ove ne sussistano le condizioni, dei pascoli in prati pascoli*. E non sempre tali condizioni sussistono, come riconosce lo stesso art. 22 quando destina al rimboschimento terreni non suscettibili di miglioramento. Questi sono vincoli ben precisi da tenere presenti in sede di progettazione dei piani zonali di valorizzazione ad evitare di voler inutilmente prevaricare, come spesso si è già verificato, *la natura*. In sintesi, è un controsenso ipotizzare di valorizzare rocciai o aree agronomicamente improduttive. Le conoscenze acquisite in argomento dalla sperimentazione offrono, d'altra parte, una utile e utilizzabile massa di dati e informazioni.

5. In tema di miglioramento pascoli è doveroso affrontare un altro aspetto della legislazione regionale. L'art. 19 della legge regionale n. 44

oltre a dichiarare di pubblica utilità tutte le opere e gli interventi previsti nei piani zionali di valorizzazione afferma il concetto della obbligatorietà, per tutti gli operatori agricoli i cui terreni ricadono entro un perimetro della zona di sviluppo, alle trasformazioni previste dal piano e quindi anche ai miglioramenti dei terreni a pascolo. È implicito che l'ottemperanza al disposto dell'art. 19 è subordinata alla disponibilità di fondi regionali e, per quanto riguarda l'obbligo alle trasformazioni intra-ziendali, ai soliti canali di finanziamento: contributi a fondo perduto e/o mutui a tasso agevolato. E a questo punto, a meno che non si intervenga attraverso altre vie (programma, direttive, regolamento), vi è da notare una carenza legislativa nella misura in cui il criterio della obbligatorietà non è stato esteso alla corretta e razionale gestione delle trasformazioni e dei miglioramenti fondiari attuati nell'ambito di piani di valorizzazione. Rimane sempre valido il concetto che, in modo particolare nei miglioramenti fondiari dei terreni a pascolo, di per sé estensivi, gli interventi per la realizzazione delle opere, se pur decisivi, costituiscono un momento iniziale e transitorio. L'efficacia della trasformazione fondiaria può rapidamente essere vanificata se a livello di gestione aziendale manca la razionalizzazione nell'impiego di quei vantaggi e benefici che le opere realizzate di per sé comportano. È la forma ed il tipo di gestione della trasformazione fondiaria che assicurano il conseguimento di quegli obiettivi che la legislazione regionale in argomento si prefigge: la costituzione cioè di aziende stabili, efficienti ed economicamente valide. In altri termini, è facilmente documentabile l'inefficacia degli interventi miglioratori condotti « una tantum » su terreni a pascolo poi abbandonati e lasciati all'uso indiscriminato del pascolamento brado, con carichi sovradimensionati, e alla pressione degli agenti naturali che in pochi anni vanificano le somme spese. Sono a tutti noti insuccessi colossali in argomento. A niente valgono interventi agronomici, di spietramento, decespugliamento, infittimento artificiale, concimazione di fondo, se nell'arco di pochi anni si ripristinano le condizioni di partenza o, alle volte, si peggiorano le situazioni preesistenti. Queste sono considerazioni doverose da parte di un agronomo ormai avvezzo a vedere giustificati, in nome della tecnologia, enormi, continui e poliennali sperperi di denaro pubblico. Gli esempi non mancano: silos mai utilizzati; stalle vuote; aziende sottoposte a trasformazione fondiaria integrale rimaste ancorate proprio a quelle forme di gestione arcaiche e superate che poggiano sul nomadismo e sulla transumanza; opere di trasformazione irrigua rimaste lettera morta con

l'acqua che ristagna nei laghetti collinari o defluisce indisturbata a mare. Ove il concetto della obbligatorietà alla trasformazione imposta dalle disposizioni di legge non si accompagni al criterio della obbligatorietà ad usufruire « in toto » dei vantaggi che la trasformazione fondiaria stessa comporta, la portata pratica e applicativa della legge sulla riforma dell'assetto agro-pastorale è compromessa in partenza. E qui si presenta oltre il problema della assistenza tecnica quello di fondo della assistenza finanziaria. Non è sufficiente dotare il comprensorio e le aziende agro-pastorali che ad esso afferiscono di strutture e servizi se sussiste un qualsiasi impedimento ad utilizzare quei servizi e quelle attrezzature. Mi auguro che le aziende stabili, efficienti economicamente valide, dotate di tutte le strutture tecnologicamente più moderne, una volta consegnate agli utilizzatori, chiunque essi siano, non si trasformino in un bel giocattolo in mano ad un bambino troppo piccolo perchè sia in grado di farlo funzionare.