

Pampaloni, Enzo; Idda, Lorenzo (1974) *Lo sviluppo agricolo nel quadro dello sviluppo economico globale: riflessioni in margine agli "Incontri di studio sui problemi dell'agricoltura sarda"*. Quaderni dell'economia sarda, Vol. 4 (4), 62 p.

<http://eprints.uniss.it/10888/>

Enzo Pampaloni - Lorenzo Idda

Lo sviluppo agricolo nel quadro
dello sviluppo economico globale

Riflessioni in margine agli "Incontri di studio
sui problemi dell'agricoltura sarda,,

*Estratto dai "Quaderni dell'economia sarda,,
Rassegna trimestrale a cura dell'Ufficio Studi del Banco di Sardegna
Anno IV - N. 4 - Dicembre 1974*

1. A partire, grosso modo, dal 1972, la politica economica italiana e sarda ha iniziato a dare particolari segni di resipiscenza circa il ruolo subalterno, e quasi di settore residuo, assegnato all'agricoltura. Tale resipiscenza era forse dovuta più alla constatazione che qualcosa non funzionava e che i risultati politici, sociali ed ecologici si facevano sempre più allarmanti, che non a una maggior penetrazione della problematica dello sviluppo grazie a un più attento ascolto di ciò che gli economisti - e, a onor del vero, non soltanto nè soprattutto quelli agrari - erano andati dicendo quali inascoltate Cassandra; tanto più che dei risultati economici si era sostanzialmente soddisfatti e non si paventava per il loro prossimo futuro.

Fatto sta che proprio in un periodo in cui già si era accettato come una necessità indiscutibile che la politica economica diventasse politica di piano, si era paradossalmente determinato un anacoluto fra il pensiero degli economisti e l'azione politica nei confronti dell'agricoltura. E, contraddizione ancor più strana, si tendeva a dare all'agricoltura questo umiliante ruolo di settore residuo, proprio quando era stato accettato che il primo vincolo caratterizzante la C.E.E. come qualcosa di più di una mera unione di libero scambio, fosse proprio quello di attuare una politica agraria comune e quando poi si constatava ogni giorno come l'attuarla

(*) Questi « Incontri di studio sui problemi dell'agricoltura sarda » sono stati promossi dal Banco di Sardegna e si sono svolti a Sassari il 16-17 giugno 1972 con le relazioni di NELLO LUPORI, *Situazione attuale e prospettive di sviluppo dell'agricoltura sarda*, e di ONORIO GOBBATO, *Considerazioni sugli obiettivi in agricoltura*; a Nuoro il 12-13 ottobre 1972 con le relazioni di ENZO GIORGI, *I piani agricoli territoriali*, di LORENZO IDDA, *Realtà e problemi del mercato fondiario sardo*, e di PAOLO CARLEO, *Gli obiettivi nelle ipotesi di sviluppo regionale*; a Cagliari il 6-7 marzo 1973 con le relazioni di GIAN GIACOMO DELL'ANGELO, *Gli incentivi in conto capitale agli investimenti in agricoltura*, e di ENZO PAMPALONI, *Problemi e prospettive del credito all'agricoltura*; relazioni ora raccolte nel volume *Problemi dell'agricoltura sarda*, edito a cura del Banco di Sardegna, Sassari, 1974.

effettivamente risultasse difficile e fonte di aspre divergenze, difficilmente comprensibili se si fosse trattato di un settore residuo.

L'iniziativa di questi «Incontri di studio» sui problemi dell'agricoltura appare presa opportunamente e tempestivamente anche se ora la possiamo giudicare col senno di due anni dopo. Invero se fosse stata presa molto tempo prima, gli economisti che vi hanno partecipato non avrebbero forse trovato maggior ascolto di quanto ne avevano avuto, in passato, in simili occasioni; mentre, invece, ribadendo le proprie idee quando ormai la moda politica consentiva una maggior disposizione all'ascolto, poteva darsi che qualche influenza sull'azione politica concreta la potessero più facilmente avere.

Che poi in questi due anni l'agricoltura abbia cominciato seriamente a «vendicarsi» del sostanziale abbandono in cui era lasciata in Italia e altrove, fino a evocare lo spettro di una carestia anche in quei paesi ormai economicamente evoluti e abituati a considerare tale spettro come ricordo di epoche lontane e, tutt'al più, ancora temibile in circoscritte aree del «terzo mondo», è stata una coincidenza dovuta a un complesso di cause concomitanti e, in gran parte, internazionali. Nessuno, forse, avrebbe potuto prevedere che ciò si verificasse così bruscamente. Tuttavia è legittimo notare che fra tali cause non ce n'è, forse, alcuna che non rientri fra quelle che gli economisti avevano preso in considerazione come ipotesi possibili e tali da far ritenere la prosperità dell'agricoltura come un fattore essenziale non solo dello sviluppo, ma anche della semplice stabilizzazione del benessere raggiunto.

Oggi che l'evidenza sgradita degli avvenimenti ha assunto una forza persuasiva prima inimmaginabile circa l'importanza del settore agricolo, non è tuttavia inutile sintetizzare e, più ancora, rimeditare quanto è stato detto durante questi «Incontri di studio». Infatti gli avvenimenti passano e vengono poi facilmente dimenticati, come succede perfino delle alluvioni; ed è quindi sempre opportuno evidenziarne le cause, che purtroppo permangono e li rendono ancora possibili. D'altra parte la carenza di alimenti e di materie prime di origine agricola è solo un aspetto, e il più ovvio, di quanto avviene trascurando l'agricoltura; mentre durante gli «Incontri» sono stati lumeggiati altri e meno ovvi aspetti ed è stato, altresì, suggerito che cosa si possa fare, e con

quali limiti di validità, per ovviare all'ormai conclamata crisi dell'agricoltura.

Data la situazione politica e psicologica che ha indotto il Banco di Sardegna a promuovere gli «Incontri di studio» sull'agricoltura sarda cercando, in certo modo, di verificare attraverso questi se l'ingente massa di capitali, dall'Ente posta annualmente a disposizione del settore agricolo, fosse validamente impegnata ai fini dello sviluppo economico-sociale o fosse più utilmente impegnabile in altra maniera o in altri settori, i relatori si sono preoccupati, fino dall'inizio, di affrontare esplicitamente il problema del ruolo che all'agricoltura, in relazione alle sue possibilità e ai suoi limiti, compete. Verificata positivamente, come vedremo, l'importanza di tale ruolo, si è passati a esaminare, nel contesto della evoluzione dell'economia sarda, se gli obiettivi posti, nei confronti dell'agricoltura, dalla programmazione nazionale e regionale, e, più tardivamente, da quella europea, siano stati adeguati a tale ruolo e fra loro compatibili. Partendo da tali problemi di fondo si è poi cercato di mettere in evidenza le attuali principali carenze dell'agricoltura sarda e i tipi di intervento e di strumentazioni che sarebbero auspicabili per superarle, il tutto in un quadro criticamente valutato delle norme regionali, nazionali e comunitarie vigenti o imminenti. Sono così, volta a volta, affiorati i problemi infrastrutturali e quelli delle strutture fondiarie aziendali e interaziendali; quelli dell'esodo dal mondo rurale, in gran parte coincidente con l'esodo dalla Sardegna, e quelli delle incentivazioni, del credito agrario, del sostegno dei prezzi, della formulazione e della gestione dei piani. Particolare attenzione, nel complesso dell'agricoltura e del mondo rurale sardi, è stata dedicata - a ragione della rilevanza che assumono - ai problemi della pastorizia e del mondo pastorale.

Data l'evidente interconnessione di tali problemi fra loro, oltre che con i problemi generali dello sviluppo economico, e data la molteplicità delle relazioni e degli interventi, l'andamento cronologico dei lavori non sempre è coinciso con la *consecutio* logica, del resto sempre opinabile, degli argomenti. Pertanto, cercando ora di evidenziare sinteticamente le conclusioni raggiunte o gli orientamenti emersi, nonchè la dialettica che vi ha condotto, si prescinde, in linea di massima, da ogni citazione di nomi e da ogni riferimento a singole tornate degli «Incontri».

2. Convieni a questo punto osservare che una questione si è posta avanti a tutte le altre, in quanto la scelta che essa comporta è «a monte dell'economia», trattandosi di scelta puramente politica o, se si preferisce, di scelta morale: quella se il concetto di patria - piccola patria o grande patria che sia - intesa come complesso di territorio, di uomini, di memorie e di civiltà, sia un valore autentico oppure sia un mito, nel senso che soggetti e beneficiari dello sviluppo economico-sociale siano soltanto gli uomini che oggi vivono in un territorio e che, in un futuro più o meno prossimo, possono andare a vivere anche altrove, purchè tale esodo faciliti il raggiungimento di un più elevato livello di reddito e, in genere, di benessere.

E' chiaro che non si tratta di fare una sorta di filosofia a buon mercato su cose ovvie, ma si tratta di fare una scelta che è gravida di conseguenze pratiche seppure, una volta fatta, si voglia essere coerenti ad essa. Tutta la problematica di sviluppo può, infatti, essere veduta in maniera radicalmente diversa a seconda, per esempio, che si ammetta che lo sviluppo della Sardegna, o dell'Italia Meridionale, o di tutta l'Italia, debba intendersi come evoluzione umana e territoriale nello stesso tempo, e cioè con la permanenza e la elevazione della popolazione e del suo futuro incremento naturale nel luogo di nascita, o se si ammetta che sia indifferente che la popolazione, in più o meno larga misura, emigri verso altre « patrie » purchè, in definitiva, raggiungano il desiderato livello di benessere coloro che restano e coloro che se ne vanno.

Posta la questione in termini così esasperati, riteniamo che la scelta sia abbastanza ovvia, seppure si voglia tener conto del nostro tipo di civiltà attuale, che non è quella dei popoli che hanno dato luogo alle grandi migrazioni della preistoria o dell'epoca romano-barbarica, nè quella degli attuali, residui popoli nomadi. Ma la scelta diventa più opinabile via via che verta su territori e su popolazioni sempre più ristretti, come la provincia, la zona, il comune ecc. Evidentemente ben pochi sarebbero disposti ad ammettere che si potesse chiamare rinascita della Sardegna una evoluzione - o involuzione - la quale comportasse il suo progressivo spopolamento, sia pur compensato da un buon reddito per la scarsa popolazione che rimanesse e per quella che migrasse altrove. Ma molti di più potrebbero a cuor leggero ammettere una futura distribuzione della popo-

lazione all'interno dell'Isola notevolmente diversa da quella attuale, con un drastico spopolamento delle zone meno dotate di risorse e di opportunità; e quasi tutti potrebbero ammetterla se il problema dell'abbandono si ponesse per zone molto ristrette, già poco popolate e senza nessuna prospettiva ragionevole di sviluppo. Il che significa che la scelta or ora prospettata va effettuata nei limiti della ragionevolezza.

Ciò la rende senz'altro meno drammatica e più opinabile, pur lasciandola matrice di molte conseguenze pratiche, seppure ad essa si voglia essere coerenti.

Non c'è dubbio che dal contesto degli «Incontri di studio» è emersa chiaramente la scelta di considerare il concetto di patria o di piccola patria come valore autentico e di ritenere più giusto che il capitale si investa laddove la gente cerca lavoro e progresso, che non che la gente emigri laddove il capitale è maggiormente disposto a investirsi. Il tutto, ovviamente, nei limiti della ragionevolezza.

Fatta questa scelta - che, ripetiamo, è a monte dell'economia - gli economisti debbono trarne le conseguenze al lume della logica economica, fra le quali appaiono fondamentali le seguenti:

- 1) il parametro reddito *pro-capite*, pur essendo importantissimo, non è esauriente nemmeno per l'aspetto reddituale dello sviluppo, ma va integrato con quello di reddito complessivo, territoriale e zonale, specialmente quando sia in atto, come in Sardegna, uno sgradito fenomeno migratorio verso l'esterno e anche fra zona e zona; ovvero esso va calcolato, in sede pianificatoria, con riferimento alla entità della popolazione prevedibile, nell'arco di tempo considerato, secondo il naturale dinamismo demografico, cioè ammettendo che l'esodo cessi e che, anzi, almeno una parte dei nati in Sardegna emigrati altrove possa, se vuole, rientrare nell'Isola;
- 2) il razionale sfruttamento di tutte le risorse ragionevolmente utilizzabili, che già si prospetta come dovere di solidarietà internazionale in un mondo che è sempre più bisognoso di beni, diventa, nella fattispecie della Sardegna, una probabile necessità per lo sviluppo del reddito complessivo, sia per l'intera Isola, sia per le singole zone;
- 3) gli interventi e gli investimenti riguardanti zone diverse e con effetti prevalentemente zonalì, non sono fra

loro confrontabili altro che in maniera imperfetta e, in definitiva, speciosa, poichè diversi sono i complessi popolazione-zona che ne beneficiano;

4) fra i vari piani di sviluppo possibili sono da preferire quelli che, a parità di risultati globali, consentano una maggiore capillarizzazione dello sviluppo stesso e una maggiore perequazione fra le diverse zone; lo sono altresì quelli che, sempre a parità di risultati definitivi, consentano un più rapido arresto del fenomeno emigratorio esterno e interno. Queste caratteristiche di perequazione fra le zone e di arresto dell'esodo debbono avere il loro peso anche nel giudicare fra piani che portino a risultati definitivi diversi; tuttavia la concreta valutazione di tale peso resta una scelta politica, come sempre avviene quando ci sia da giudicare un «insieme» di determinati parametri ⁽¹⁾ distributivi e quantitativi rispetto a un altro «insieme» analogo ma con parametri compensativamente, o comunque inversamente, variati.

3. Numerosi sono i motivi che, anche in questi «Incontri di studio», sono stati adottati a conferma del fatto che l'agricoltura - non esclusa quella sarda, pur con tutte le sue difficoltà e carenze - costituisce un settore di fondamentale importanza per un buon assetto economico-sociale e per un suo sano ed armonico sviluppo. Li richiamiamo succintamente, come del resto succintamente sono stati enunciati, poichè un loro adeguato sviluppo costituirebbe un trattato di politica economica!

E' noto come nei paesi sottosviluppati un rapido incremento dei settori secondario e terziario senza un concomitante, ed anzi previo, sviluppo del settore primario, dia quasi fatalmente luogo a uno squilibrio, poichè la domanda di generi alimentari si trova ancora in una fase di notevole elasticità rispetto al reddito *pro-capite* e, quindi, via via che aumenta il reddito, grazie ai salari industriali, aumenta anche il consumo di alimenti. Se questi non sono prodotti a sufficienza, nasce il dilemma: o di provocare l'inflazione e il malcontento, per-

(1) Ben inteso che la scelta è meramente politica qualora i parametri di ciascun «insieme» siano già stati verificati dall'economista come compatibili fra loro, cioè quando ciascun «insieme» sia stato verificato come coerente. Invero è troppo noto come gli aspetti distributivi e quantitativi siano, sebbene in maniera ancora non molto chiara in dottrina, intercorrelati.

chè ai maggiori salari monetari non corrisponde una loro proporzionata capacità di acquisto; oppure di rendere fortemente passiva la bilancia dei pagamenti a causa dell'importazione massiccia di generi alimentari, con la conseguenza, oltre tutto, di non poter impiegare la poca valuta disponibile per importare macchinari, impianti e materie prime pur necessari allo stesso sviluppo industriale. Si rischia, cioè di non ottenere nè uno sviluppo agricolo nè uno sviluppo industriale.

Tale fenomenologia, che si riteneva tipica dei paesi sottosviluppati propriamente detti, ha purtroppo mostrato in questi anni la sua attualità anche per paesi che, come l'Italia, possono dirsi in complesso notevolmente sviluppati, anche se con profondi squilibri interni. La differenza, rispetto ai paesi sottosviluppati, sta nel fatto che l'elasticità, rispetto al reddito, della domanda di generi alimentari caratterizza particolarmente i prodotti più pregiati (p.e. carni) e che le industrie nazionali, già notevolmente evolute e spesso competitive con quelle estere, nonchè le « partite invisibili » possono più facilmente colmare il *deficit* della bilancia dei pagamenti. Tuttavia lo squilibrio di tale bilancia costituisce un permanente fenomeno potenziale, che diventa immediatamente e paurosamente attuale appena una crisi internazionale, anche se non di carattere bellico, ma solo di carattere produttivo, commerciale, monetario, crei difficoltà per il mantenimento del delicato assetto in qualche modo raggiunto. E' da osservare, a tale proposito, che la domanda di generi alimentari è elastica rispetto a un incremento di reddito *pro-capite*; ma quando questo tende a diminuire, sia pure solo in termini di capacità di acquisto di generi alimentari, cioè quando i prezzi internazionali di questi subiscono un rapido rialzo, mostra una comprensibile rigidità (?) foriera di lievitazione dei salari monetari, di aumento dei costi di produzione industriali e, quindi, di ulteriore inflazione, nonchè di conflitti sociali che inducono una minor produzione in termini fisici, fonte, a sua volta, ancora di ulteriore inflazione.

E' da notare, poi, che l'offerta internazionale di generi alimentari, come del resto quella di materie prime, è molto rigida rispetto al prezzo, almeno nel perio-

(?) La qual cosa, nella fattispecie ipotizzata, significa rigidità rispetto ai prezzi.

do breve e medio, poichè ovviamente condizionata da fattori fisici i quali, addirittura, possono diminuirla nonostante il favorevole andamento dei prezzi rendendola una variabile assolutamente indipendente, mentre i prezzi si riducono a variabile meramente dipendente, punto di incontro fra una curva d'offerta, oltre certi limiti, assolutamente rigida e una domanda pure caratterizzata da una grande rigidità rispetto ai prezzi e da una elasticità, per così dire, a senso unico rispetto al reddito *pro-capite* reale. Tutto ciò aggrava la situazione del paese che dovrebbe far leva sull'esportazione di manufatti industriali per poter importare generi alimentari; e tanto più l'aggrava qualora gran parte di tali manufatti sia a domanda elastica.

Infine la situazione è resa più complessa e drammatica dal fatto che all'interno si ha quasi fatalmente un affievolimento della domanda per i manufatti industriali, poichè la rigidità di quella per i generi alimentari rispetto ai prezzi e la sua elasticità a senso unico rispetto al reddito *pro-capite* reale, rendono più elastica la domanda per tali manufatti, facendo diminuire la loro percentuale sulla quota di reddito destinata ai consumi e anche la percentuale, destinata agli investimenti, sul reddito complessivo. Il che può portare a situazioni apparentemente paradossali, rese ancor più complesse dalle immancabili ripercussioni politiche, sindacali e sociali, in cui si lamentano contemporaneamente fenomeni di inflazione e fenomeni di recessione.

La Sardegna si trova in una situazione particolare, essendo una regione ancora in gran parte sottosviluppata, ma facente parte di un ben più vasto sistema politico, economico e finanziario, che in complesso può considerarsi notevolmente sviluppato. Da una parte, quindi, le crisi del tipo descritto possono avere effetti più gravi e con rimedi più difficili, come abbiamo visto per i paesi sottosviluppati; dall'altra il suo *deficit* nella bilancia dei pagamenti non si esplicita in un'autonoma carenza di valuta estera, solo contribuendo eventualmente ad aggravare il *deficit* valutario nazionale; nè appare ipotizzabile una autonoma svalutazione dei salari monetari per autonomo aumento di prezzi. Tuttavia è chiaro che gran parte degli effetti negativi dovuti a una insufficiente produzione agricola la colpiscono direttamente, nel suo bilancio che pure esiste, quale fattore di impoverimento, tanto più che le sue industrie difficilmente nascono senz'altro competitive e floride e tali da paga-

re con le loro esportazioni le importazioni di generi alimentari.

Per tanto questo primo motivo addotto per dimostrare l'importanza di un equilibrio agricolo-industriale, vale certamente anche per la Sardegna, sia considerata in sè, sia considerata come parte integrante e solidale dell'Italia.

Altrettanto può asserirsi per un altro motivo che in parte è affine al primo: quello, cioè, che non è saggio prescindere totalmente dalla, pur deprecatissima, eventualità di crisi internazionali di carattere più grave, cioè di natura politica o addirittura bellica. Senza pensare a una utopistica autarchia, occorre, infatti, rendersi conto che una quasi autosufficienza in materia di generi alimentari essenziali può essere determinante in certi frangenti, in cui ogni paese è portato a pensare a se stesso e in cui i rifornimenti dall'estero diventano, ad ogni modo, aleatori e costosissimi⁽²⁾. Tutto ciò, oltre che in termini di influenza sull'esito finale della crisi, a sua volta di non lieve rilevanza anche economica, va pur valutato in termini di costi da confrontare con quelli necessari per un eventuale sostegno da dare all'agricoltura in tempo di pace. Nè va sottaciuto che mentre si è verificato il caso di un rapidissimo incremento della produzione industriale per sopperire alle necessità belliche, l'agricoltura, una volta decaduta, non può risorgere nè in pochi mesi, nè in pochi anni; e tanto meno lo può in contingenze che le sottraggono braccia, macchine, fertilizzanti ecc..

Anche questo motivo riguarda la Sardegna come il resto d'Italia, con in più l'aggravante della sua insularità.

Ma un altro grave motivo - e questo di carattere più squisitamente economico - porta a considerare l'importanza di un equilibrato sviluppo agricolo-industriale: quello di creare un notevole mercato di vendita interno per i prodotti industriali. Si obietta da taluni che si può immaginare un sistema economico in cui i prodotti industriali, essendo multiformi, possono trovare un adeguato mercato interno nei consumatori che percepiscono redditi d'origine industriale e commerciale, fermo restando che ci sia un *surplus* vendibile all'esterno per poter pagare le importazioni di prodotti agricoli.

⁽²⁾ Cfr. T. SCIROVSKY, *Sviluppo equilibrato o non equilibrato?*, in F. CAFFÉ (a cura di), *Economisti moderni*, Laterza, Bari, 1971.

Ma a parte le considerazioni già svolte, è evidente che per lo stretto legame economico e, spesso, anche tecnico e funzionale, che sussiste fra le varie branche industriali e commerciali, una crisi che colpisca alcuni tipi d'industria si ripercuote facilmente sull'intero settore secondario e terziario, con conseguente flessione di tutta la domanda interna, mentre i legami fra tali settori e l'agricoltura sono certamente meno stretti, pur avendo la loro importanza, cosicchè può avvenire, ed è avvenuto più volte, che un'agricoltura relativamente prospera abbia, con la propria persistente domanda di prodotti industriali, attenuate e rese più facilmente reversibili crisi che, altrimenti, avrebbero dato luogo a una spirale regressiva di durata e di effetti paurosi.

Se ciò è vero per quanto attiene all'agricoltura considerata nelle sue strutture e produttività esistenti in un determinato momento, esso è almeno altrettanto vero per quanto concerne gli investimenti intesi all'evoluzione agricola: è un fatto incontrovertibile che la coraggiosa politica di investimenti a favore dell'agricoltura e del mondo rurale, iniziata in Italia nella prima metà degli anni cinquanta attraverso la Cassa per il Mezzogiorno e attraverso gli Enti di Riforma Agraria, contribuì non poco ad attutire e ad abbreviare la recessione che si stava manifestando nei settori extra-agricoli.

Tutto ciò è valido anche per la Sardegna, come è valida particolarmente per essa la constatazione che difficilmente alligna un processo di accelerata industrializzazione in un paese sottosviluppato la cui agricoltura sia tuttora in uno stato arcaico; e che, mentre lo sviluppo economico basato sul progresso agricolo può spingersi a buoni livelli anche senza lo sviluppo industriale, del quale ha, piuttosto, bisogno in uno stadio successivo, lo sviluppo industriale ha bisogno fino da principio di un notevole sviluppo agricolo. Non per nulla i due paesi primi, in tutto il mondo, a industrializzarsi - Gran Bretagna e poi Francia - avevano un'agricoltura che, per quell'epoca, era la più progredita.

Abbiamo già accennato come, data la premessa fatta all'inizio della nostra trattazione, ne derivi che fra due processi di sviluppo possibili debba essere data la preferenza a quello che garantisca una maggiore perequazione zonale e un più rapido arresto dell'esodo dalla Sardegna. Ora è da osservare che proprio lo sviluppo agricolo può contribuire al raggiungimento di tali obiettivi, poichè ad esso possono aspirare, nei limiti del-

le loro condizioni pedo-climatiche, anche molte zone cui sembra negato uno sviluppo di tipo industriale e di tipo turistico e poichè lo sviluppo agricolo crea con immediatezza un notevolissimo numero di posti di lavoro, sia nel settore industriale - se non altro per le numerose e capillari infrastrutture e per le nuove strutture aziendali che esso richiede - sia nel settore agricolo stesso.

A tale proposito giova ancora una volta osservare come lo sviluppo agricolo e del mondo rurale richieda, per la sua stessa natura, una diffusa rete di infrastrutture anche non immediatamente produttive, le quali, essendo la base di una moderna convivenza civile, servono poi a tutti e quindi anche allo sviluppo industriale e commerciale; mentre l'industria nascente in un paese sottosviluppato, tende a una configurazione oasistica, che lascia nelle zone viciniori il deserto, e che, per di più, richiede molte infrastrutture non solo concentrate in zone ristrette, ma, addirittura, di utilità esclusiva all'industria stessa. Anche tutto ciò concorre a spiegare perchè lo sviluppo agricolo possa preparare l'ambiente adatto allo sviluppo industriale.

4. La perequazione inter-zonale e l'arresto dell'esodo dalla Sardegna, ed anche quello dalle zone sarde meno fortunate, sono stati da noi prospettati come necessità correlata a una scelta che è a monte dell'economia. Ma anche prescindendo da tale scelta, non si possono ignorare gli enormi costi, anche strettamente economici, che una rapida deruralizzazione comporta: costi di edilizia, di urbanizzazione, di servizi civili nelle città d'immigrazione; costi di disadattamento professionale, di diminuzione della percentuale di popolazione attiva su quella totale, di disadattamento sociale. Sono cose troppo note perchè valga la pena di dilungarvisi; ma sono anche cose che facilmente si dimenticano quando si parla di rapporti benefici-costi inerenti a un determinato piano di sviluppo, cosicchè vale la pena, almeno, di non stancarsi di rammentarle.

Inoltre non si può sottacere una verità molto semplice: che qualsiasi piano di sviluppo deve adattarsi ai mezzi finanziari, sempre limitati anche se, eventualmente, ingenti, di cui si può disporre per gli investimenti. Ciò, correlato agli obiettivi di piena occupazione che ogni piano suole porsi, comporta che non è affatto etero-

dosso il guardare anche a quanto venga a costare, nei diversi modelli di sviluppo, un posto di lavoro; il che significa, dati i mezzi limitati, guardare anche a quanti posti di lavoro si possono creare, cercando, beninteso, di contemperare l'obiettivo della piena occupazione con l'altro obiettivo, anche esso solitamente posto, di far sì che i posti di lavoro creati diano un salario soddisfacente, cioè tale da non invogliare all'esodo per la ricerca di salari migliori.

Ora non vi è dubbio che l'agricoltura è l'attività in cui un posto di lavoro sufficientemente retribuito viene a costare di meno, cioè è il processo produttivo meno *capital-intensive*. Difficile è fare delle cifre, anche soltanto indicative, data l'ampia gamma di variabilità dell'intensità di capitale nei vari tipi di agricoltura e, molto di più, nei vari tipi di industria; ma riteniamo di non esagerare affermando che un posto di lavoro industriale richieda un capitale da 10 a 20 volte superiore a quello di un posto di lavoro agricolo. Il che non può non far meditare!

E infine - *last but not least* - conviene esaminare, proprio con specifico riferimento alla Sardegna, quali componenti del valore aggiunto, rispettivamente per l'agricoltura e per l'industria, vadano a far parte, effettivamente e non solo nominalmente, del reddito lordo della Sardegna stessa. A tale proposito non sembra avventato il presumere che il processo di sviluppo agricolo sarà gestito in larghissima misura da imprenditori sardi o stabilmente viventi in Sardegna e che, quindi, tutto il valore aggiunto - compenso di capitali, compenso di lavoro, profitto - farà parte del reddito lordo della Sardegna, mentre per il processo di sviluppo industriale, specialmente se basato su grandi industrie, si può presumere che esso, pur se le imprese risultino avere la sede legale nell'Isola, sarà gestito da imprenditori non viventi stabilmente in Sardegna ma, anzi, legati ad altri ambienti; e che anche fra i lavoratori, almeno agli inizi, quelli più qualificati verranno dal di fuori quali immigrati non certo permanenti nè accompagnati dalle loro famiglie. In tale situazione è probabile che venga a far parte effettiva del reddito lordo della Sardegna solo una quota parte del valore aggiunto, e cioè soprattutto il salario della manovalanza generica e gli interessi e profitti di eventuali azionisti viventi nell'Isola. Riteniamo che tale presunzione di fuga dei redditi, e quindi degli investimenti, sia molto più importante e

più fondata che non la presunzione, sostenuta da qualche economista, che i processi produttivi siano tanto più propulsivi, per lo sviluppo di una regione, quanto più sono *capital-intensive*, in quanto i redditi di capitale avrebbero maggior propensione al risparmio-investimento che non i redditi di lavoro. Per la validità di questa seconda presunzione, infatti, occorrerebbe che fosse impedita la fuga dei capitali verso altre regioni.

5. Nonostante sia stata riconosciuta l'importanza determinante del settore agricolo per un buon assetto economico-sociale, è stato altresì riconosciuto che si tratta di un settore debole, che non può risultare concorrenziale con gli altri settori, nel senso di potersi approvvigionare in gara con essi del lavoro e del capitale che gli occorrerà, ove il potere politico non provveda a riequilibrare il sistema; e ciò anche nell'ipotesi, del resto assolutamente irreali, che gli altri settori non siano a loro volta beneficiari di molti aiuti pubblici diretti e indiretti. Taluni fattori di debolezza sono intrinsecamente propri del settore agricolo in generale, indipendentemente dall'ambiente fisico, dall'ambiente sociale e dalle situazioni storiche e istituzionali; altri, invece, sebbene assai diffusi nell'agricoltura mondiale, sono tuttavia correlati a situazioni ed ambienti diversificati e vanno, quindi, considerati con riferimento a singole realtà e, nel nostro caso, alla realtà sarda.

Ovviamente, quando in una determinata realtà sussistano fattori negativi della seconda specie, questi sono resi più gravi da quelli della prima specie e, nello stesso tempo, li aggravano, in una sorta di reciprocità nella quale, oltre tutto, non sempre è facile diagnosticare concretamente ciò che è intrinseco alla natura stessa dell'attività agricola e ciò che è specifico di una determinata realtà, nè a quale delle due specie di fattori sia opportuno dare la priorità per gli interventi atti a rimediarvi.

Nell'agricoltura la lunghezza dei cicli produttivi, specialmente se si considerano quelli poliennali inerenti agli impianti arborei, fa sì che i fenomeni di quasi rendita negativa e, in genere, di scarsa reattività alle fluttuazioni di mercato, tanto congiunturali, quanto perfino di *trend*, siano più lunghi e più frequenti che non

negli altri settori (*), tanto più che molti degli investimenti sono monovalenti o, tutt'al più, possono trasferirsi ad altra destinazione produttiva solo a costo di ingenti perdite e di ingenti investimenti complementari. Ed è da notare che le intrasferibilità di taluni fattori produttivi possono «contagiare» altri fattori che, di per sé, potrebbero essere più facilmente trasferibili: così la eventuale monovalenza di una determinata formazione professionale e imprenditoriale può rendere soggettivamente intrasferibili ad altre destinazioni il capitale fondiario; e la intrasferibilità di un impianto può rendere intrasferibile una formazione professionale e imprenditoriale che pur fosse suscettibile di altre utilizzazioni.

Gli effetti di tale scarsa reattività sono, in certo modo, resi più gravi dal fatto che le previsioni di mercato non possono avere carattere di credibilità e di serietà, qualora non siano solo vagamente qualitative, che per un numero limitato di anni. Ne consegue che all'agricoltore vengono offerte previsioni attendibili per un periodo molto inferiore a quello della durata dell'impianto che egli si accinge a compiere e, addirittura, valide solo per il periodo in cui tale impianto non sarà nemmeno entrato in produzione.

Anche prescindendo da tale fenomenologia correlata al fattore tempo, la quale pur resta fondamentale, è da notare che di fronte a una congiuntura o anche a un *trend* caratterizzati da domanda in espansione, la ovvia reazione di un'espansione produttiva, per i singoli agricoltori e anche per l'agricoltura di una determinata zona, una volta esaurito quanto può consentire il progresso tecnologico, trova dei limiti fisici non valicabili a causa della non aumentabilità della superficie coltivabile; limiti fisici che, in paesi di densa popolazione e di antica civiltà agricola, coincidono spesso con quelli della superficie già coltivata. Nè l'effetto prezzo può, il più delle volte, compensare la limitatezza della produzione fisica, poichè, mentre l'offerta aziendale o locale non può essere aumentata, può ben esserlo l'offerta mondiale, la quale, checchè ne dicano i neo-maltusiani profeti di sventura, è ben lontana dall'aver raggiunto analogo limite.

(*) E. PAMPALONI, *Quasi-rendite e fenomeni affini nelle aziende agricole italiane in regime di MEC*, in «Giornale degli Economisti e Annali di Economia», novembre-dicembre 1964.

Nel caso, invece, di una domanda essenzialmente statica, cioè la cui curva non tenda a innalzarsi rispetto all'asse delle ascisse e a mascherare, in certo modo, l'intrinseca rigidità rispetto al prezzo, un'espansione produttiva in termini fisici può, a livello mondiale o a livello locale, provocare un effetto prezzo negativo tale da non far corrispondere un adeguato incremento in termini di valore, o, addirittura, tale da determinarne un decremento.

Abbiamo or ora accennato al progresso tecnologico. Anche a tale proposito è stato osservato, durante gli «Incontri di studio», che il progresso tecnologico in agricoltura è meno rapido e sconvolgente che nell'industria, sia per la natura stessa di un processo produttivo a base biologica, sia per la modesta dimensione economica delle imprese agricole, anche di quelle più grosse, rispetto alle imprese industriali, sia per le particolari caratteristiche del mondo rurale. E' vero, tuttavia, che anche in agricoltura, grazie soprattutto alla genetica e alla meccanica agraria, progressi notevolissimi sono stati conseguiti, pur con innovazioni non clamorose e appariscenti quali si possono avere nell'industria; ma, in complesso, la tesi di una minor rapidità e incisività del progresso tecnologico agricolo rispetto a quello industriale, può essere condivisa.

Le modeste dimensioni delle imprese agricole, anche laddove non sussistano fenomeni di polverizzazione patologica, non solo contribuiscono a rendere meno accessibile il progresso tecnologico rispetto all'industria, ma incidono altresì pesantemente sul meccanismo di mercato sia dei prodotti, sia dei mezzi di produzione.

Per i prodotti l'offerta è atomistica e, quindi, effettuata in regime di quasi perfetta concorrenza, mentre la domanda è, molto spesso, caratterizzata da un regime di quasi monopsonio e di oligopsonio; per i mezzi di produzione avviene l'inverso, cioè la domanda è altamente concorrenziale e l'offerta è caratterizzata da quasi monopolio o da oligopolio. L'atomizzazione dell'offerta, oltre tutto, fa sì che l'agricoltore veda la curva della domanda come una retta parallela all'asse delle ascisse, cioè come caratterizzata da una elasticità infinita che gli consente di aumentare indefinitamente la propria offerta senza che questa influisca sul prezzo. Egli, invece, non può fare una politica di prezzi-quantità e subisce passivamente il prezzo di mercato senza poter concorrere, altro che in misura infinitesimale, a determi-

narlo. D'altra parte, una volta che una coltivazione sia effettuata, la sua offerta diventa infinitamente rigida, cioè non è influenzata dal prezzo di mercato, il quale non ha nessuna correlazione col costo di produzione ormai sostenuto e, soddisfacente o insoddisfacente che sia, deriva da forze economiche di altra natura.

L'isolamento dal mercato e dai centri d'affari, dovuto anche alla diffusa insufficienza di infrastrutture di ogni genere, le strutture di mercato spesso tutt'altro che perfette e la conseguente scarsa trasparenza, correlata anche a intermediazioni a carattere pleonastico se non addirittura parassitario, completano il quadro in cui molto frequentemente si trova ad operare l'imprenditore agricolo.

L'aleatorietà della produzione, non si può dire di per sé fattore autonomo di povertà del settore agricolo di fronte ad altri settori, qualora si ipotizzi una parità di reddito medio annuo. Tuttavia quando tale parità non ci sia o quando, addirittura, il reddito medio annuo sia a livello di inadeguata sussistenza, l'aleatorietà diventa fattore di ulteriore impoverimento, essendo allora quasi impossibile che l'agricoltore attui una compensazione, attraverso un provvisorio risparmio, fra annate buone e annate cattive. Sempre, poi, l'aleatorietà diventa fattore di disagio e di impoverimento quando, di fronte a raccolti variabili nel tempo, ci siano impegni fissi per fitti, per rate di ammortamento e di interessi su crediti ottenuti, ecc..

Proprio questa aleatorietà contribuisce a rendere difficile il credito all'agricoltura per il rischio di insolvenza che crea anche se le rate appaiono sopportabili rispetto al reddito annuo medio.

Ma anche per altri motivi l'agricoltura trova difficoltà nel credito. La più lunga durata che gli investimenti agricoli, sia inerenti al capitale di esercizio, sia inerenti a quello fondiario, spesso hanno rispetto alla durata del periodo di ammortamento dei prestiti, fa sì che le rate da pagare annualmente siano superiori a quanto può venire calcolato per l'ammortamento in un bilancio inteso a evidenziare il prodotto netto. Esse debbono, dunque, essere pagate incidendo sui redditi: particolarmente sul reddito di lavoro, dato che il saggio d'interesse attribuibile ai capitali è già inadeguato di fronte a quello corrente sui mercati finanziari (³), e,

(³) Ci si riferisce ovviamente al saggio di interesse non agevolato.

quindi, i loro redditi, nonchè sopperire all'onere dell'ammortamento, non possono sopperire nemmeno al puro interesse.

D'altra parte la durata dei prestiti è già tale che, nell'attuale *trend* di svalutazione monetaria, l'interesse apparente, per compensare la perdita in valore reale, tende ad elevarsi a livelli non facilmente sopportabili per l'agricoltura.

Da tutto quanto sopra deriva per l'agricoltura una situazione che, indipendentemente dall'abilità imprenditoriale e dalla buona volontà degli agricoltori, nonchè da particolari condizioni locali, la pone assolutamente al di fuori dei classici schemi dell'equilibrio economico e della perfetta concorrenza, nonchè di quelli, propri degli altri settori, che vanno dalla concorrenza imperfetta fino al monopolio.

E' quindi utopistico pensare che essa possa essere concorrenziale con gli altri settori produttivi, nel senso di poter approvvigionarsi, in gara con essi, della manodopera e dei capitali che le sono necessari, coprendo così i propri costi di produzione, i quali sono fatalmente influenzati dalla concorrenza stessa.

6. Si ha così un settore che, nonostante la sua grandissima importanza, si trova in immanente squilibrio, ove non ricorrano adeguate provvidenze del potere pubblico. Ed è da notare che tali provvidenze solo parzialmente possono avere un carattere di mera straordinarietà, cosicchè, superato uno stato di decadenza o di arretratezza, le provvidenze possano cessare e l'agricoltura possa ormai competere alla pari con gli altri settori. Ripetiamo che l'obiettivo di una consolidata competitività dell'agricoltura con gli altri settori è pura utopia, salvo situazioni locali particolarmente favorevoli, e lo sarebbe perfino nell'ipotesi, del resto assolutamente irreali, che gli altri settori non beneficiassero, a loro volta, di aiuti diretti e indiretti che, generalmente, sono assai cospicui anche se spesso sono meno appariscenti e meno noti all'opinione pubblica.

Non è, invece, utopia il cercare che l'agricoltura di una zona diventi competitiva rispetto ad altre agricolture più progredite e che la gestione di singole aziende sia competitiva rispetto alle migliori aziende della stessa zona. Tuttavia la competitività fra agricolture di diversi paesi può porsi come ragionevole obiettivo solo

qualora le condizioni dell'ambiente fisico non siano troppo disparate, nè sia troppo disparato il quadro istituzionale ed economico-sociale in cui le agricolture in esame possono operare, cioè quando il progresso, che si prospetta come parificatore, investa non le sole aziende agricole, ma tutto il mondo rurale. Competitività non può neppure esservi fra l'agricoltura di un paese in cui si reputi necessario che le condizioni di vita degli agricoltori raggiungano un elevato *standard*, e quella di un paese in cui, a parità di livello tecnologico, si reputi come accettabile uno *standard* molto inferiore. Invero, sotto questo aspetto, i costi di produzione diventano una scelta di politica economica e sociale.

L'agricoltura della Sardegna, poi, presenta fattori di debolezza particolari che, mentre esasperano quelli finora esaminati per l'agricoltura in generale e si aggiungono ad essi, suggeriscono altresì interventi adeguati, nella consapevolezza, bensì, che si tratta di un'azione estremamente impegnativa, ma anche nella fiducia che questa, se condotta con coerenza, con lungimiranza, con organicità e razionalità, con aderenza alla realtà isolana, può raggiungere risultati concreti. D'altra parte, di fronte alle innegabili difficoltà, occorre pensare che sono in giuoco non solo l'agricoltura e il mondo rurale sardo, ma altresì tutto lo sviluppo economico-sociale della Sardegna o, come si suol dire, tutta la «rinascita» di questa.

Superfluo è il dilungarsi sulle caratteristiche dell'ambiente fisico sardo, troppo note nei loro aspetti negativi, sebbene, forse, meno note in taluni aspetti positivi. Basti confermare che forse 7-800 mila ettari appaiono suscettibili di ospitare un'agricoltura moderna ed efficiente, specie là dove sia possibile, mediante l'irrigazione, ovviare all'aridità del clima. La restante superficie agraria e forestale ha vocazione essenzialmente pastorale, condizionata, tuttavia, dalla impossibilità, almeno allo stato attuale della tecnica, di ottenere una produzione foraggera spontanea che non sia essenzialmente stagionale a causa delle lunghe siccità non compensate nemmeno da sufficiente mitezza di clima durante i mesi più piovosi. Tale stagionalità ha influito sulla flora pabulare, composta sostanzialmente di essenze non perannanti, cosicchè anche l'eventuale irrigazione dei pascoli, possibile in taluni casi, sembra destinata a dare delusioni ove non ci si sobbarchi all'onere di importare

e fare allignare foraggere spontanee di altre regioni, capaci di vegetare dopo la fioritura se trovino umidità sufficiente.

Larghe superfici potrebbero essere destinate alla forestazione che, tuttavia, si presenta molto onerosa e può, altresì, essere ottenuta più con intendimenti ecologici, idrologici ed estetici, che con intendimenti economici. Invero le essenze forestali tipiche della Sardegna, specialmente se governate a ceduo, danno prodotti che ormai trovano ben scarso mercato e, addirittura, prospettano prezzi di macchiatico negativi. Solo la sughera - che per fortuna si adatta a vastissimi ambienti pedoclimatici dell'Isola - sembra avere serie possibilità di soddisfacente prodotto netto ed anche di dar luogo a notevoli e valide attività industriali e artigianali.

Particolari difficoltà, poi, offre in Sardegna l'attuale struttura fondiaria e aziendale, frutto di secolari vicende storiche e della secolare mancanza di attività alternative a quella agricola e pastorale, nonché della sempre immanente mancanza di capitale. In sostanza, la pur poco densa popolazione è stata costretta a suddividere in minuscole proprietà quelle poche terre che apparivano suscettibili di coltivazione o, comunque, di utilizzazione quasi senza impiego di capitali. Ne è derivato uno sfruttamento estensivo, se non addirittura di rapina, che ha reso economicamente minime le dimensioni già estremamente piccole delle superfici aziendali; mentre anche là dove esistevano proprietà più ampie, le dimensioni economiche restavano modeste, talvolta per la minor fertilità e, quasi sempre, anche perchè il grado di estensività capitalistica, non certo inferiore, non poteva essere mitigato dalla capitalizzazione del lavoro e nemmeno essere controbilanciato da un notevole grado di «attività» nell'ordinaria coltivazione.

Anche questa sfavorevole situazione fondiaria e aziendale è ben nota. Tuttavia ha richiamato sopra di sé l'attenzione durante gli « Incontri di studio » perchè, trattandosi di cosa modificabile con opportuni interventi e, d'altra parte, di cosa la cui incidenza può facilmente essere sopravvalutata e sottovalutata, sembrava opportuna almeno una sua verifica in termini qualitativi, se non una sua vera e propria quantificazione, tale da evidenziare la sua entità e l'ampiezza dei rimedi occorrenti in relazione alla nuova e dinamica situazione demografica e all'ampiezza aziendale oggi desiderabile per un'agricoltura progredita.

7. La struttura della proprietà fondiaria, in Sardegna, è largamente dominata da classi di ampiezza fisica e di reddito piuttosto modeste. Non è mai stato presente nell'Isola, nè tanto meno lo è oggi, quel vero latifondo che, in talune regioni meridionali, ha caratterizzato e ancora in parte caratterizza la proprietà della terra e i rapporti di conduzione e di produzione della stessa.

Secondo l'indagine INEA del 1947 ^(*), le proprietà superiori ai 1.000 ettari risultano 139 ed occupano una superficie di 460.796 ettari, mentre quelle con ampiezza compresa tra 500 e 1.000 ettari assommano a 170 e si estendono su 117.233 ettari. Si deve notare però che 112 delle 139 proprietà superiori ai 1.000 ettari e 70 delle 170 proprietà tra 500 e 1.000 ettari appartengono ad Enti, per lo più Comuni; le loro superfici sono rispettivamente di 414.532 e di 50.657 ettari, pari a circa il 90% e il 43% del totale della classe. Il grosso della superficie costituente le grandi e grandissime proprietà appartiene perciò ad Enti pubblici. E, del resto, l'85% della complessiva proprietà terriera degli Enti (545.519 ettari, di cui 352.696 dei Comuni) si trova concentrata nelle classi di ampiezza superiore ai 500 ettari.

Le proprietà con estensione tra 200 e 500 ettari assommano a 766 ed interessano 224.964 ettari; rappresentano perciò lo 0,2% del totale del numero ed il 9% del totale della superficie censita. Anche nell'ambito di questa classe di ampiezza gli Enti possiedono 115 proprietà con una superficie complessiva di 36.355 ettari, possiedono cioè il 16% della totale superficie della classe.

Le proprietà con superficie compresa tra 50 e 200 ettari risultano invece 5.914 con una estensione pari a 523.979 ettari. Rappresentano esse l'1,6% e il 22% rispettivamente del numero e della superficie complessivi. Pure in questa classe di ampiezza gli Enti possiedono 270 proprietà per un totale di 26.922 ettari.

Di proprietà con ampiezza tra 5 e 50 ettari se ne contano poi 51.809 con una superficie complessiva di 753.159 ettari; esse sono pari, rispettivamente, al 14 ed al 32% del numero e della superficie totali.

Le proprietà di estensione inferiore ai 5 ettari, infine, risultano 312.276 e coprono una superficie di 281.857 ettari; esse corrispondono all'84% del numero totale e ad appena il 2% della superficie complessiva.

^(*) INEA, *La distribuzione della proprietà fondiaria in Italia (Sardegna)*, Edizioni Italiane, Roma, 1947.

Ne consegue, dall'esame di questi dati, che la stragrande maggioranza del numero di proprietà (l'84% del totale) esprime proprietà di dimensioni estremamente piccole (fino a 5 ettari), in considerazione anche del carattere generalmente estensivo dell'agricoltura sarda; e che il grosso della superficie agraria e forestale (il 64% del totale) si ripartisce fra le proprietà comprese nelle classi di ampiezza tra 5 e 500 ettari. Ciò significa che in Sardegna sono largamente predominanti le piccole e le medie proprietà, mentre le relativamente poche grandi proprietà presenti appartengono ad Enti. E' da tener conto, infatti, per ulteriormente avvalorare questa affermazione, che se si guarda alla sola proprietà privata si constata che le proprietà tra 50 e 500 ettari sono prevalenti nelle zone estensive, pascolive e boschive, dove vengono ad assumere ampiezze economiche assai modeste, mentre le proprietà delle classi inferiori (fino a 50 ettari) sono più largamente presenti nei territori coltivati, a più elevato grado di intensità fondiaria e agraria (7).

Tuttavia, sia nei territori pascolivi sia in quelli coltivati è presente, oltre che un piuttosto elevato grado di dispersione fondiaria, anche un alto grado di polverizzazione della proprietà. Inoltre, se è vero che nelle aree coltivate e più fertili è senza dubbio più estesa la polverizzazione della superficie, nelle aree dei pascoli permanenti è quasi altrettanto accentuata la polverizzazione economica dato il basso reddito imponibile unitario che caratterizza le terre di queste plaghe.

A questo punto è pure da notare che gli espropri effettuati con l'attuazione della riforma agraria hanno operato un sensibile smembramento di quelle proprietà private estensive di grosse dimensioni fisiche ed economiche (relativamente, s'intende, al reddito dominicale complessivo); e difatti sono stati espropriati 47.437 ettari di terreno appartenenti a 126 ditte, le quali, in complesso, possedevano 131.364 ettari.

Le modificazioni intervenute nella struttura fondiaria sarda nelle epoche successive e fino a tutt'oggi, si

(7) Cfr. REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA, *Piano di Rinascita economica e sociale della Sardegna. Piano quinquennale 1965-1969*, Cagliari, 1966.

In questo documento vengono fatte, sui dati INEA relativi alla distribuzione della proprietà fondiaria in Sardegna, elaborazioni e stime che portano alla situazione che abbiamo appena riportato.

ritiene non abbiano alterato sensibilmente la situazione risultante dall'indagine INEA e modificate dalla riforma fondiaria. Le successioni ereditarie, le spontanee compra-vendite, la legislazione sullo sviluppo della proprietà coltivatrice fino alle leggi 26 maggio 1965, n. 590 e 14 agosto 1971, n. 817 hanno spesso operato un complesso gioco di compensi senza paraltro incidere marcatamente sulla struttura della proprietà fondiaria. Si può dire, semmai, che abbiano in prevalenza operato nel senso di un ulteriore abbassamento della classe di ampiezza più frequente.

La stessa situazione aziendale, in Sardegna, appare dominata da unità di produzione piccole e medie. Si pensi che la superficie media delle aziende agricole, secondo i dati del Censimento generale dell'agricoltura del 1970, è di 18,36 ettari. Si può osservare che lo stesso dato assume per l'Italia un valore assai inferiore (6,98 ettari); ma si deve anche osservare che l'agricoltura sarda è un'agricoltura sostanzialmente molto estensiva: il suo comparto pastorale, che si articola per lo più su pascoli naturali, occupa circa due terzi della superficie produttiva, mentre i comparti agricoli propriamente detti sono pur essi, salvo non larghe eccezioni, caratterizzati da sistemi produttivi estensivi. In questa situazione, ad una dimensione fisica aziendale di 18 ettari corrisponde una dimensione economica assai modesta.

Ma, al di là dei dati medi, appare più importante evidenziare che, secondo il suddetto censimento, le aziende agricole di ampiezza fino a 3 ettari costituiscono il 54,1% del numero totale e occupano appena il 3,4% della superficie, le aziende comprese nelle classi tra 3 e 10 ettari rappresentano, rispettivamente, 20,9% del numero e 6,6 % della superficie censita, e le aziende con ampiezza tra 10 e 20 ettari costituiscono il 9,3% del numero mentre coprono una superficie pari al 7,3%.

Si può perciò a ragione affermare, sulla base delle considerazioni appena svolte e dei dati riportati, che la struttura aziendale nell'agricoltura sarda si compone di unità di produzione di ampiezza economica generalmente piuttosto piccola. E difatti, come si è visto, l'84,3% delle aziende agricole hanno dimensioni il cui limite massimo è pari a 20 ettari; per contro, le aziende con superficie tra 20 e 50 ettari assommano all'8,3% del numero e al 14,7% della superficie, quelle con superficie tra 50 e 100 ettari al 4,3% del numero e al 16,7% della superficie, e quelle con superficie oltre i 100 ettari rap-

presentano appena il 3,1% del numero a cui corrisponde il 51,3% della totale superficie censita. Nelle aziende appartenenti alle classi di ampiezza più elevate rientra la generalità delle aziende pastorali.

Le modeste dimensioni aziendali che si riscontrano nell'agricoltura sarda giustificano anche la composizione delle forme di conduzione delle stesse: il 68,1% delle aziende sono a conduzione diretta del coltivatore e solo il 29,9% sono a conduzione con salariati e/o compartecipanti (*).

Anche le dimensioni medie aziendali, al pari di quelle delle proprietà, non sono state soggette, nel recente passato, a marcati processi di ingrossamento che, a causa dell'esodo agricolo e del non forte sviluppo della meccanizzazione, si sarebbero potuti ragionevolmente determinare. E difatti la superficie media delle aziende agricole sarde è passata tra il 1961 e il 1970 da 17,21 ettari a 18,36 ettari.

Per completare il quadro si deve dire che le aziende agrarie sarde, come anche le proprietà fondiarie, sono caratterizzate da fenomeni di frammentazione piuttosto accentuati, che esasperano ulteriormente gli aspetti negativi correlati alle modeste dimensioni delle singole unità.

8. Già parlando dell'agricoltura in generale abbiamo accennato come uno dei suoi fattori di debolezza, che la collocano al di fuori della competitività, sia, molto frequentemente, la carenza di infrastrutture di ogni genere e il conseguente isolamento e disagio in cui l'imprenditore agricolo è costretto a vivere e ad operare. Invero tutto sembra predisposto più a favore del mondo urbano che del mondo rurale, dai centri decisionali e giudiziari agli uffici amministrativi, dai mezzi di comunicazione a quelli di cura, dai centri di informazione e di formazione e dalle scuole ai centri d'affari e ai mercati dei prodotti agricoli; e se ciò può, in parte, essere giustificato dalla diluizione della popolazione rurale rispetto a quella urbana e dai conseguenti maggiori costi *pro-capite* di tali servizi, tuttavia appare in gran parte dovuto anche a una mentalità preconstituita e al fatto che quasi mai il mondo rurale riesce ad essere at-

(*) La conduzione a colonia interessa appena lo 0,2% delle aziende e le altre forme di conduzione l'1,8%.

tore, e tanto meno protagonista, del divenire nazionale o regionale e neppure del proprio divenire particolare.

L'esodo con cui, magari dopo secoli di rassegnazione, spesso reagisce, non fa che peggiorare la situazione di coloro che restano rurali, aumentandone l'isolamento, diminuendone il già scarso peso politico e commerciale e maggiorando ulteriormente il costo *pro-capite* dei servizi.

In Sardegna tutto ciò si è verificato in maniera più esasperata che altrove, a causa della storia, dell'accidentata orografia, della poco densa popolazione e dell'arretratezza che tali servizi presentavano anche nei centri urbani. «L'economia di villaggio», che caratterizza la storia sarda, ha lasciato ancora tracce evidenti; e se, in qualche modo, essa ha mitigato l'isolamento dei singoli rispetto alle proprie comunità, ha aggravato l'isolamento di queste rispetto al mondo urbano.

Si tratta, anche in questo campo, di cose ben note e sulle quali, d'altra parte, dovremo tornare parlando degli interventi per rimediarvi.

Qui sembra tuttavia doveroso ammettere che, in questi ultimi decenni, grazie anche all'autonomia regionale, qualcosa è stato fatto specie in materia di elettrificazione, di viabilità, di telecomunicazioni, di acquedotti: qualcosa che appare tanto più notevole se si pensa a quale era la situazione di partenza. Moltissimo, tuttavia, resta da fare, con uno sforzo che implica anche un salto di qualità, cioè un inquadramento in un'organica politica di piano, la quale investa tutti i problemi e tutto il mondo rurale sardo e tenga altresì conto non solo della necessità della popolazione agglomerata in villaggi, ma anche di quella che, augurabilmente, sarà disposta a insediarsi nelle aziende agricole ove tale radicale cambiamento di modo di vita non la porti a un isolamento e a una carenza di comodità ancora maggiori e oggi certamente non tollerabili.

E' opportuno altresì insistere sul concetto, nitidamente espresso durante gli «Incontri di studio», che la carenza infrastrutturale non è soltanto una carenza sociale, ma un fattore importantissimo di debolezza economica. In sede di pianificazione non è scientifico parlare di «soluzioni più sociali» e di «soluzioni più economiche», ma piuttosto di «soluzioni valide» e di «soluzioni non valide», in quanto, trascurando gli aspetti cosiddetti sociali del processo di sviluppo, si prospetta un

progresso tecnico ed economico che, in realtà, non potrà avverarsi per inadeguatezza di fattori determinanti.

Anche le difficoltà, proprie dell'agricoltura in generale, di approvvigionarsi adeguatamente dei capitali occorrenti mediante ricorso ad adatte forme di credito, diventano maggiori per l'agricoltura sarda. L'isolamento; lo scarso spirito di moderna imprenditorialità; l'aleatorietà del processo produttivo, in un clima estremamente variabile, specialmente quando ci si distacchi dalla tradizionale parsimonia di anticipazioni di capitali; la piccolezza delle aziende e la modestia dei relativi prodotti netti, insufficienti a compensare adeguatamente lavoro e capitali; rendono obiettivamente difficile e oneroso il credito. D'altra parte l'entità dei capitali, anche privati, che occorrerebbero per una profonda trasformazione dell'agricoltura, e la modesta possibilità di autofinanziamento nelle condizioni attuali, renderebbero il credito ancor più necessario e determinante che in altre realtà agricole. Particolari problemi, obiettivamente gravi, suscita poi il finanziamento mediante il credito del pur promettente cooperativismo e, in genere, dell'associazionismo, che in pratica può offrire ben scarse basi di garanzie all'istituto mutuante. Eppure tale associazionismo, nelle sue svariate configurazioni e finalità, costituisce una delle prospettive più valide per ovviare alla piccolezza delle aziende agricole e per inserire gli agricoltori, quale parte attiva, nell'economia di mercato e nella catena di trasformazione-distribuzione che questa comporta.

Altrettanto e più grave il problema delle garanzie per il credito si prospetta per una forma di possesso della terra senza diritto di proprietà; forma che da molti giustamente si auspica per le imprese pastorali, in maniera che una volta compiuto dal potere pubblico l'ingentissimo sforzo politico, tecnico e finanziario per dare la terra in mano ai pastori, questo non venga vanificato in pochi anni da un'eventuale loro trasformazione in proprietari assenteisti di pascoli affittati ad altri pastori.

Infine, conseguenza delle situazioni di disagio fin qui descritte e, nello stesso tempo, causa di ulteriore difficoltà per il settore agricolo, è l'esodo agricolo che anche in Sardegna ha assunto aspetti nettamente patologici. Esso non è soltanto esodo dall'agricoltura, ma anche esodo dal mondo rurale; ha superato, per tempi e per entità, la capacità di assorbimento da parte dei

settori extra-agricoli sardi e, anche per questo, si traduce in esodo dalla Sardegna. Basti pensare infatti che in Sardegna, soltanto nell'ultimo decennio, tra il 1961 e il 1971 - come si evince dai dati dei Censimenti generali della popolazione effettuati appunto in detti anni - sono uscite dal settore agricolo ben 72.136 unità; le forze di lavoro agricole sono così diminuite del 44,3%. Per contro, l'incremento delle forze di lavoro nell'industria, nello stesso arco di tempo, è stato pari a 13.323 unità, e nelle altre attività a 47.824 unità: in complesso i settori extra-agricoli hanno assorbito 61.147 unità lavorative, numero assai inferiore a quello delle forze espulse dall'agricoltura.

Ma, ciò che è molto significativo (anche se il fenomeno come tale è notorio), è il fatto che le 72.136 unità che hanno assottigliato le forze di lavoro agricole sono costituite per il 46,3% da persone di età compresa nella classe tra 14 e 29 anni, per il 40,7% da persone la cui età rientra nella classe tra 30 e 54 anni, e per il 13,0% da persone di età superiore ai 55 anni. Sono perciò le forze lavorative generalmente giovani che sono mancate, e tuttora stanno venendo a mancare, al settore agricolo.

Del resto, a guardare i dati dell'ultimo Censimento generale dell'agricoltura, si constata che, in Sardegna, le aziende classificate secondo la classe di età del conduttore si ripartiscono nel modo seguente: il 4,9% del numero totale delle aziende vengono gestite da conduttori rientranti nella classe di età tra 14 e 34 anni, il 7,9% da conduttori con età tra 35 e 40 anni, il 10,2% da conduttori con età tra 41 e 45 anni, l'11,8% da conduttori con età tra 46 e 50 anni, e il 10,0%, il 14,3%, il 13,6%, il 27,3%, da conduttori rientranti, rispettivamente, nelle classi di età di 51-55 anni, di 56-60 anni, di 61-65 anni, di oltre 65 anni. Ciò vuol dire che in Sardegna il 65,2% delle aziende agricole sono condotte da persone di età superiore ai 50 anni. E si tenga presente che - sempre secondo il dato del prima citato Censimento dell'agricoltura - i conduttori prestano il 49,8% delle giornate di lavoro effettuate in complesso dalle varie categorie di manodopera agricola, mentre il 24,8% delle giornate lavorative sono fornite dai familiari dei conduttori, e soltanto il 7,7% e il 15,9% sono prestate, rispettivamente, da salariati fissi e da braccianti e giornalieri (*).

(*) I restanti 1,5% e 0,3% delle giornate di lavoro prestate da manodopera agricola vengono fornite, rispettivamente, da coloni impropri e da dirigenti e impiegati.

Accanto all'esodo agricolo e alla conseguente variazione della composizione delle forze di lavoro agricole nelle loro classi di età, un altro fenomeno, in qualche misura collegato al primo, si è verificato nell'ambito delle forze di lavoro del settore agricolo: l'accentuarsi della femminilizzazione. Delle 72.136 unità che sono mancate nel decennio 1961-71 alle forze di lavoro agricole, le femmine assommano soltanto a 8 unità. Si può dire perciò che la consistenza della componente femminile delle forze di lavoro agricole è rimasta immutata nel decennio. Ma, ovviamente, essendosi fortemente ridotta la componente maschile, il peso delle femmine all'interno dell'aggregato è di fatto notevolmente aumentato. E, difatti, a fronte di una forza-lavoro agricola composta, nel 1961, per il 94,2% da maschi e per il 5,8% da femmine, fa riscontro, nel 1971, una forza-lavoro costituita per l'89,6% da maschi e per il 10,4% da femmine.

Ritornando al discorso sull'esodo agricolo, si può dire che mentre esso ha superato la capacità di assorbimento da parte dei settori extra-agricoli, ha superato, altresì, la capacità di adattamento dell'agricoltura sarda alla nuova situazione. Notava, anni or sono, il compianto Prof. Mario Bandini che l'agricoltura italiana poteva dividersi in due parti: una, la più progredita e più ricca, che di fronte all'esodo agricolo aveva reagito con la meccanizzazione e il progresso tecnologico, senza diminuire, e magari, anzi, aumentando il proprio prodotto; un'altra, più arretrata e più povera, che, invece, aveva potuto mantenere la propria produzione solo nella misura in cui l'esodo aveva significato eliminazione di sottoccupazione e di disoccupazione nascosta; ma, una volta superato tale limite, era entrata in una fase di regresso produttivo ed economico-sociale. L'agricoltura sarda si può inquadrare in questa seconda parte, anche se l'esodo è iniziato in ritardo e se il margine di sottoccupazione e disoccupazione nascosta era piuttosto ampio. Probabilmente si trova attualmente al limite della eliminazione delle forme di sottoccupazione e tende ad entrare nella fase di regresso produttivo, sebbene sia difficile dare un giudizio globale date le situazioni diversissime che contraddistinguono le varie plaghe della Sardegna. L'inizio di questa seconda fase è tanto più probabile, e gravido di conseguenze progressive, se si tien conto dell'invecchiamento e della femminilizzazione della popolazione agricola che - come si è visto - l'e-

sodo lascia dietro di sè. A un certo punto non sarà più possibile nemmeno una evoluzione dell'agricoltura attraverso ingenti investimenti di ogni genere, perchè mancheranno le braccia e gli imprenditori necessari.

Infine l'esodo, molte volte, deriva non da serene scelte vocazionali, ma piuttosto da un senso di insofferenza per una situazione economico-sociale avvilente e che pure, si pensa, avrebbe potuto essere tempestivamente migliorata e resa accettabile ⁽¹⁰⁾.

E' stato dianzi accennato come molto spesso l'esodo dall'agricoltura coincida con l'esodo dal mondo rurale e, addirittura, dalla Sardegna, anche se si verificano casi di esodo dalla Sardegna ma non dall'agricoltura (pastori emigrati nell'Italia Centrale con i propri greggi, contadini emigrati all'estero per lavorare come salariati agricoli, talvolta specializzati). Non si può sottace-re che è proprio il carattere oasistico della neonata industria sarda a provocare questa coincidenza: l'industria è, per ora, lontana da quel grado di diffusione che porta alla cosiddetta città-campagna, cosicchè chi aspira a evadere dall'agricoltura deve, per forza, abbandonare la zona in cui è nato e uscire, appunto, da quel modo di vita che, pur con le abitazioni accorpate nei villaggi, è tuttavia un mondo autenticamente rurale; e a maggior ragione ne esce, in quanto tale modo di vita, a causa delle carenze già notate, è per lui sgradito, cosicchè anche se la distanza dell'oasi industriale non fosse tale da impedire il giornaliero movimento pendolare, egli preferirebbe insediarsi con la famiglia nel centro industrializzato e compiere un traumatizzante, anche se lusinghiero, salto di qualità nel modo di vita. Ma l'industria sarda costituisce una sorta di innesco anche dell'esodo dalla Sardegna, in quanto nessuna correlazione univoca esiste fra desiderio di evasione dal mondo rurale e capienza ricettiva delle attività industriali. Ne consegue che l'esempio di un agricoltore che lascia il paese natale, perchè ha trovato lavoro in un'industria sarda, suscita emulazione tale da indurre vari altri a ottenere

⁽¹⁰⁾ E' quanto mai sconcertante l'animo degli emigrati: essi mostrano chiaramente una sorta di nostalgia rabbiosa, che accusa i poteri responsabili della loro scelta obbligata e pretende, a parole, la concreta possibilità di un ritorno nell'Isola in condizioni accettabili; ma che, tuttavia, lascia più che perplessi circa la effettiva volontà di tale ritorno.

tale salto di qualità nel modo di vita, anche a costo di emigrare dall'Isola se in questa non riescano a trovare il posto di lavoro extra-agricolo.

9. Esaminate così le carenze e le difficoltà più macroscopiche che affliggono l'agricoltura sarda, ma nella consapevolezza che lo sviluppo agricolo è fattore essenziale di sano ed equilibrato sviluppo socio-economico generale, evidenziamo, ora, gli interventi che durante gli «Incontri di studio» sono emersi come possibili ed utili, anche se, talvolta, difficili e impegnativi.

Occorre dir subito che nessun intervento è stato presentato come «colpo di bacchetta magica»; tutti, anzi, sono stati presentati come azioni che possono sortire il loro pieno effetto nel lungo periodo, anche se taluni possono cominciare a dare vantaggi sensibili con una certa rapidità. Occorre poi aggiungere che tali interventi sono fra loro complementari e che difficilmente ciascuno di essi può avere piena efficacia, e talvolta anche solo un'efficacia più limitata, ove sia disgiunto dagli altri. Addirittura, anzi, un intervento isolato può diventare controproducente, come, per esempio, una politica creditizia generosa o l'obbligo di fare determinate trasformazioni fondiari, in carenza di adeguata assistenza tecnica e di formazione imprenditoriale e anche in carenza di tutto ciò che contribuisce a vitalizzare l'ambiente socio-economico. Ne consegue che occorre lottare contemporaneamente su tutto il fronte e che la considerazione che taluni interventi diano il loro effetto utile a più lunga scadenza, non deve portare a rinviarli, dando la priorità ad altri giudicati di più rapida efficacia, ma anzi deve portare a iniziarli più sollecitamente possibile: se ci si passa il paragone, press'a poco come i reparti di un esercito, che siano più distanti di altri dal luogo d'impiego per la prevista azione comune, debbono muoversi in anticipo e non in ritardo.

La conseguenza ovvia è che i vari interventi che si possono scorgere vanno considerati e attuati nell'ambito di una seria politica di piano. Su questa, sulla sua importanza, sulla formulazione e la gestione dei piani e sulla fissazione di ragionevoli obiettivi torneremo nell'ultima parte del presente scritto. Ma ora conviene esaminare alcuni degli interventi proposti, o, quando essi risultino già ovvi in relazione alle carenze prima denunciate, almeno accennarvi.

Il problema infrastrutturale risulta preminente se si vuol dare al mondo rurale un nuovo assetto che costituisca un vero salto di qualità e lo salvaguardi dal progressivo annichilimento. Su ciò giova insistere, poiché di fronte alle impegnative entità degli interventi che esso comporta e agli effetti deludenti di singole iniziative, la volontà politica si è mostrata oscillante fra l'impegnarsi o meno in tale nuovo assetto. Occorre, per razionalmente giudicare i risultati di quanto finora è stato fatto e prospettare i risultati di quanto si deve fare, essere consapevoli che la preminenza del problema infrastrutturale non significa affatto che, risolto questo, gli altri problemi tendano a una risoluzione quasi spontanea. Il fortunato caso di una strada o di una ferrovia la cui costruzione dia luogo a uno spontaneo fiorire d'iniziative private e, in definitiva, a una vivificazione delle zone attraversate, è più l'eccezione che la regola e richiede un complesso di situazioni storiche, geografiche, economico-sociali, che spesso non sussistono affatto. Tanto meno questo «miracolo» è ragionevolmente ipotizzabile quando si tratti di singole infrastrutture attuate isolatamente, anche se, magari, in se stesse validamente concepite.

Tuttavia la buona risoluzione del problema infrastrutturale resta essenziale nel contesto degli interventi per la tonificazione del mondo rurale sardo. Tanto per fissare le idee con esempi di tutta evidenza, è inutile creare delle aziende pastorali organicamente costituite sia come bene fondiario, sia come strutture aziendali, se le infrastrutture non consentono acqua potabile, energia elettrica, comoda vita in campagna, buoni collegamenti; ed altrettanto inutile, è, in tale carenza, moltiplicare gli impianti cooperativistici, dai caseifici alle case di maturazione, ai centri di allevamento per la produzione di agnelli pesanti, ecc.. Ed è altresì inutile pensare a tutto ciò ove non si proceda a un'adeguata assistenza tecnica e ad una soddisfacente formazione imprenditoriale, le quali, a loro volta, non sono concepibili senza adeguate attrezzature scolastiche e professionali facilmente accessibili alle popolazioni pastorali e tali da permettere una decisa elevazione socio-culturale. Come, d'altra parte, tutta questa base infrastrutturale può restare sterile o quasi, ove le strutture fondiarie e aziendali non consentano il sorgere di imprese e di imprenditori evoluti. I cosiddetti «Villaggi Giuriati» sorti fra le due guerre, ed altri sorti in epoca più recente

senza che ci si preoccupasse di come potesse lavorare e vivere la popolazione da insediare in essi o che su di essi avrebbe gravitato, rappresentano errori da non ripetere e hanno contribuito a screditare l'efficacia delle infrastrutture.

E' da notare che quando si parla di infrastrutture, la loro distinzione fra direttamente produttive e non direttamente produttive è una distinzione di comodo, che può avere qualche utilità pratica, ma che non è senza pericolo, in quanto può far sorgere l'idea che le prime siano veramente indispensabili, mentre le seconde siano solo desiderabili e, quindi, siano rinviabili a una seconda fase in cui, assicurata la efficienza tecnico-economica, si possa pensare alle comodità. La verità è, invece, che tutte le infrastrutture, nella misura in cui facciano parte di un organico piano di sviluppo, sono necessarie, pur potendosi ammettere un periodo iniziale di pionierismo. Non si deve dimenticare, oltre tutto, che il protagonista di un processo di sviluppo è l'uomo, la cui evoluzione tecnico-imprenditoriale non può essere disgiunta da un'evoluzione socio-culturale, con tutte le esigenze che questa comporta.

Altrettanto importante è il problema delle strutture fondiari e aziendali ed è problema alla cui soluzione, per fortuna, buone leggi saggiamente applicate possono recare un contributo notevole, specie se l'evoluzione stessa delle cose susciti delle forze spontanee che convergano verso la soluzione stessa.

Si sono prima evidenziate, anche con l'ausilio di dati statistici, le carenze e le inadeguatezze delle strutture fondiari e aziendali. Negli «Incontri di studio», questa problematica è stata ampiamente trattata, e ampiamente analizzati sono stati i documenti e i provvedimenti legislativi che il potere politico, nazionale e regionale, aveva elaborati e si apprestava a mettere in essere, per ristrutturare l'agricoltura sarda al fine di renderla più razionale e remunerativa, e per migliorare le condizioni di vita del mondo rurale. Si tratta della relazione predisposta dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni di criminalità in Sardegna e del disegno di legge da essa elaborato per radicalmente modificare la realtà pastorale sarda, e del Piano di intervento nelle zone interne a prevalente economia pastorale, predisposto, per perseguire obiettivi analoghi, dalla Regione Autonoma della Sardegna ai sensi della legge nazionale 30 ottobre 1969, n. 811.

Entrambi i provvedimenti legislativi hanno subito in seguito modificazioni, in talune parti anche sostanziali, ma hanno mantenuto il carattere di veri e propri interventi straordinari, capaci, se attuati con rapidità e se ben gestiti nell'attuazione, di dare un nuovo assetto all'agricoltura sarda. La legge 14 giugno 1974, n. 268 - più nota forse come legge di rifinanziamento del piano di rinascita della Sardegna ⁽¹¹⁾ - nella parte relativa agli interventi a favore dell'agricoltura (Titolo II: Riforma dell'assetto agro-pastorale), si incentra quasi esclusivamente sulla riforma delle strutture fondiarie e aziendali. Assegna infatti alla Regione la predisposizione di un «programma straordinario per il riassetto e la riforma del settore agro-pastorale, avente come fine 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» ⁽¹²⁾. A questo fine prevede la costituzione, da parte di una istituenda sezione speciale dell'Ente di sviluppo, di un « monte dei pascoli », « sia mediante l'acquisto e l'esproprio dei terreni a pascolo permanente dati in affitto da proprietari non coltivatori diretti, sia mediante l'acquisto di terreni idonei » ⁽¹³⁾. L'Ente pubblico preposto al-

⁽¹¹⁾ Legge scaturita dai lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni di criminalità in Sardegna. Tale legge contempla un impegno finanziario di 600 miliardi, di cui 300 miliardi circa da destinare alla ristrutturazione e allo sviluppo del settore agricolo.

⁽¹²⁾ Art. 17.

⁽¹³⁾ Art. 18. In verità non si comprende cosa il legislatore, formulando questo articolo, abbia inteso per « terreni idonei ».

La legge, inoltre, all'art. 19, stabilisce che l'indennizzo ai proprietari dei terreni espropriati deve essere commisurato al prezzo di mercato e deve essere corrisposto con immediatezza in un'unica soluzione. Il valore dei terreni, determinato da una apposita commissione, deve far riferimento ai « valori medi di mercato in corso nell'anno agrario precedente alla data dell'esproprio ». Allo stesso modo si deve procedere per la determinazione del prezzo di acquisto dei terreni e per la corrispondenza dell'importo ai proprietari.

Sul meccanismo della determinazione della valutazione dell'indennizzo ai proprietari espropriati, negli « Incontri di studio » sono state fatte non poche osservazioni critiche (cfr. in particolare la relazione di L. IDDA, *Realtà e problemi del mercato fondiario sardo*).

Un aspetto da sottolineare è che lo stesso articolo della legge recita che ai proprietari con reddito imponibile, per l'im-

l'acquisizione dei terreni deve inoltre procedere, una volta formato il « monte dei pascoli », all'assegnazione del patrimonio terriero acquisito, a imprenditori coltivatori diretti, sia in proprietà che in affitto a seconda delle richieste, al fine di operare gli accorpamenti necessari per la costituzione di aziende singole od associate di dimensioni economiche oppure di costituire nuove aziende.

Lo stesso Ente pubblico deve, inoltre, promuovere e coordinare i programmi di trasformazione degli imprenditori, assistere i pastori allevatori, singoli o associati, nelle iniziative di miglioramento e di trasformazione, realizzare le necessarie opere di interesse generale.

Sugli aspetti generali e particolari del provvedimento legislativo trasformato nella legge di cui stiamo discorrendo, si è molto trattato negli « Incontri di studio » e si sono messi nella dovuta evidenza gli aspetti positivi e negativi.

Riguardo alla legge n. 268, tratteggiata nei punti essenziali della parte che si riferisce alla riforma dell'assetto agro-pastorale, non si può non sottolineare che - pur facendo salvi gli indirizzi generali - essa presenta lacune relativamente ad aspetti che invece avrebbero dovuto essere caratterizzati da una compiuta disciplina. Manca infatti ogni determinazione dei criteri di assegnazione dei terreni espropriati; manca ogni disciplina, ancorchè generale, del funzionamento del « monte dei pascoli » e del modo in cui esso sarà in realtà messo a disposizione degli imprenditori che potranno fruirne; non è affatto prevista quale sia la situazione dell'affittuario dei terreni espropriati (si ricordi che sono soggetti a esproprio i terreni dati in affitto e soggetti alla normativa della legge 11 febbraio 1971, n. 11).

Per quanto concerne quest'ultimo punto si potrebbe anche ipotizzare che, nello spirito informatore della legge, l'affittuario sia nella maggior parte dei casi l'as-

posta sul reddito delle persone fisiche, non superiore ai 2,5 milioni, « l'indennizzo è aumentato, in rapporto al maggior valore che le piccole unità terriere hanno, a parità di condizioni, rispetto alle grandi ». Inoltre, i soggetti che rientrano in queste condizioni, « in luogo dell'indennizzo, possono optare per un assegno vitalizio reversibile secondo le norme delle pensioni previdenziali. L'ammontare annuo della rendita vitalizia sarà stabilita sulla base dell'interesse legale e della vita media probabile ».

segnatario del terreno in questione. Ma è evidente che non può trattarsi di una regola generale: sia perchè i terreni espropriati, o anche acquistati, andranno a confluire nel «monte dei pascoli» e perciò dovranno rimanere liberi da qualsiasi vincolo; sia perchè è logico pensare che se l'obiettivo del provvedimento è quello di favorire, nel comparto pastorale, la costituzione di aziende accorpate di dimensioni economiche adeguate, i terreni affittati e gli stessi affittuari dovranno essere soggetti ad una forte mobilità, vuoi nei casi in cui si dovrà procedere ad ingrossamenti aziendali, vuoi, forse ancor di più, nei casi in cui si dovrà operare per la costituzione di nuove, ben dimensionate aziende. E non si può neppure pensare che si sia voluto attribuire all'esproprio, in virtù della sua natura di atto rivolto a fini di pubblica utilità, un effetto risolutivo dell'affitto stesso, perchè ciò si sarebbe dovuto specificamente determinare nella legge.

Un'altra lacuna della legge è bene evidenziare, data l'importanza dell'oggetto che riguarda: il finanziamento della ristrutturazione aziendale. E' un problema che assume non poco rilievo quando i terreni del «monte dei pascoli» - nel processo di ristrutturazione fondiaria e aziendale - vengono concessi in proprietà, ma che può divenire drammatico e impedire il perseguimento delle finalità della legge quando gli stessi terreni vengono ceduti in affitto. E' naturale, infatti, che la creazione di nuove, efficienti aziende richiede che gli imprenditori dispongano di ingenti capitali, sia per effettuare le necessarie trasformazioni fondiarie, sia per provvedere alle indispensabili dotazioni di capitale di esercizio. Ed è noto che gli agricoltori sono ben lontani dal disporre di capitale proprio in misura tale da poter far fronte alle radicali trasformazioni delle aziende agrarie che dovranno gestire; essi dovranno di necessità ricorrere largamente al credito. Ma proprio su questo punto la legge si dimostra manchevole, in quanto non prevede alcuna particolare agevolazione; il che significa che i titolari delle nuove aziende si troveranno di fatto nella situazione di qualunque normale agricoltore. Ciò comporta in primo luogo il rischio che, in conseguenza di restrizioni creditizie, la possibilità concreta di accedere al credito agrario divenga in certi periodi difficile o addirittura impossibile (chi ha seguito le vicende di questo settore in questi ultimi anni sa bene che le restrizioni del credito agrario sono spesso periodiche e, l'attuale

andamento della situazione economica e monetaria, non fa certo ben sperare); ma comporta soprattutto - ed è questo un fatto molto rilevante - l'impossibilità assoluta per il titolare dell'azienda con terra concessa in affitto piuttosto che in proprietà di accedere al credito di miglioramento ⁽¹⁴⁾.

La legge n. 268, inoltre, manca di direttive sul modo di operare dell'Ente preposto all'attuazione del piano, sui criteri di funzionamento del «monte dei pascoli», sui rapporti tra esso e i terzi beneficiari ⁽¹⁵⁾.

Si deve invero osservare che la legge n. 268 (art. 20) demanda ad una legge regionale, da formulare, la fissazione delle procedure e delle modalità per la ripartizione e l'assegnazione del patrimonio terriero acquisito, come pure autorizza la Regione, nell'ambito dei terreni del «monte dei pascoli», a «disporre con propri atti legislativi tutte le misure necessarie ai fini della costituzione di aziende stabili, tecnicamente adeguate ed economicamente sufficienti, tali da garantire ai proprietari coltivatori ed agli affittuari insediati condizioni di maggiore redditività». Sembra tuttavia che non tutte le lacune e manchevolezze della legge n. 268 possano essere disciplinate dalla normativa regionale cui la stessa legge fa riferimento, in quanto parte della materia (es. quella relativa al credito agrario) è chiaramente di competenza statale.

Il Piano di intervento nelle zone interne a prevalente economia pastorale ⁽¹⁶⁾, invece - a differenza di una precedente stesura dello stesso - non tende, almeno direttamente, a modificare la struttura fondiaria e le dimensioni aziendali. Esso mira piuttosto a valorizzare le risorse del territorio isolano, tramite la creazione di infrastrutture, la messa in atto di un vasto programma di forestazione, l'attuazione di piani di valorizzazione in comprensori agro-pastorali, il potenziamento delle

⁽¹⁴⁾ La concessione di tale credito è infatti subordinata alla fornitura di una garanzia reale che l'agricoltore non proprietario della terra evidentemente non è in grado di concedere.

⁽¹⁵⁾ Si ricordi che le leggi sulla riforma fondiaria — che costituiscono l'unica normativa contenente un esproprio su larga scala, e perciò l'unico precedente legislativo al quale ci si possa in qualche modo rifare — dettavano con chiarezza i criteri di acquisizione e di assegnazione delle terre.

⁽¹⁶⁾ Legge regionale 10 dicembre 1973, n. 39. Questa legge prevede uno stanziamento complessivo di 100 miliardi.

strutture di trasformazione industriale, conservazione e commercializzazione dei prodotti zootecnici, nonché di produzione e distribuzione di mezzi tecnici per gli allevatori, la istituzione di una serie di incentivi ai coltivatori diretti e agli imprenditori agricoli a titolo principale per l'attuazione di piani organici di trasformazione aziendale, per lo sviluppo di attività agricole intensive, per l'incremento della produzione di carne in Sardegna.

Si tratta di un piano, come si vede, che se ben applicato e coordinato in tutte le sue parti, può ben integrare il piano di ristrutturazione agricola previsto dalla legge n. 268.

Ma la soluzione del problema delle strutture fondiarie e aziendali resterebbe monca - anche se essa fosse, contro ogni ragionevole previsione, perfetta e esauriente - qualora tali cellule tecnico-imprenditoriali non fossero fra loro collegate da un appropriato tessuto connettivo, cioè da efficienti strutture inter-aziendali, quali può dare l'associazionismo agricolo. Il quale, in verità, non è sufficientemente sviluppato in Sardegna e, ciò che più conta, è affetto da numerose e rilevanti inefficienze.

I più antichi e i più numerosi organismi cooperativi sono quelli del settore caseario. Al di là del numero iscritto nei registri prefettizi (nel 1967 risultavano iscritti 193 tra cooperative, gruppi e unioni pastori), le cooperative dotate di stabilimento e impianti erano nello stesso anno 45, di cui solo 34 funzionanti⁽¹⁷⁾. Il grado di utilizzazione degli impianti cooperativi risultava pari a circa il 30% della potenzialità massima calcolata, mentre si stimava nel 25-30% di quella totale la produzione di formaggio realizzata dalle cooperative.

Oggi la situazione è lievemente mutata: sono meglio utilizzati gli impianti esistenti da tempo, sono sorti nuovi impianti, è aumentata la partecipazione delle cooperative alla produzione complessiva, è notevolmente migliorato qualitativamente il prodotto delle cooperative, è in atto il tentativo - sia pure ancora timido - delle cooperative di inserirsi nel mercato che assorbe il prodotto⁽¹⁸⁾. Molto, tuttavia, resta ancora da fare - specie

⁽¹⁷⁾ Cfr. L. IDDA, *Aspetti economici della trasformazione del latte di pecora in Sardegna*, in « Scienza tecnica lattiero-casearia », n. 4, 1970.

⁽¹⁸⁾ E' noto, infatti, che l'attività delle cooperative operanti nel settore lattiero-caseario si esauriva (e tuttora per lo più si

riguardo al perfezionamento del processo di trasformazione e soprattutto all'inserimento nel mercato - affinché le associazioni cooperativistiche possano costituire quell'appropriato tessuto connettivo in grado di ben collegare e rafforzare le imprese pastorali e zootecniche. Il compito può essere però facilitato dalle provvidenze contenute al riguardo nel Piano di intervento nelle zone interne a prevalente economia pastorale, a cui si è prima accennato.

Le cantine sociali, invece, pur non essendo molto numerose (in Sardegna se ne contano 37) si presentano, almeno nelle principali aree vitate, ben dimensionate, e mostrano in generale un discreto grado di efficienza, sia nel processo di trasformazione che in quello di commercializzazione del prodotto. Esse, nel 1970, hanno prodotto 1.281.573 ettolitri di vino, pari al 69,3% del vino totale prodotto nell'isola. Ciò significa che le cantine sociali monopolizzano praticamente la produzione del vino sardo, e la stessa commercializzazione, in quanto hanno rapporti diretti con il mercato (isolano, nazionale, estero). Anche questi organismi associativi necessitano tuttavia di ristrutturazioni che investano il miglioramento della qualità del prodotto (che è possibile) e modifichino ed unitormino i vini che si producono. Si tratta di problemi, però, che possono essere affrontati e risolti tramite una accorta e coordinata iniziativa regionale.

I frantoi cooperativi, infine (altro gruppo di associazione cooperativa presente in Sardegna), rappresentano ben poca cosa e in termini di numero e in termini di attività. Essi sono 18 su 483, rappresentano perciò solo il 3,7% del numero dei frantoi sardi, ed hanno una capacità di lavorazione pari all'8,2% del totale; le olive da essi molite mediamente in questi anni ammontano invece a circa il 10% di quelle molite complessivamente.

I frantoi cooperativi hanno svolto tradizionalmente le stesse funzioni dei frantoi privati: la semplice molitura delle olive dei soci dietro un corrispettivo, in genere

esaurisce) nella trasformazione del latte e nella stagionatura del formaggio (costituito quasi totalmente — 90% del totale — da pecorino romano). A questo punto entravano ed entrano in circolo i grossi commercianti e gli stessi industriali del settore per acquistare il prodotto delle cooperative e per immetterlo nel mercato.

di poco inferiore a quello che veniva corrisposto agli operatori privati. Da qualche anno è stato costituito un Consorzio Oleario Sardo, a cui fanno capo diverse cooperative di olivicoltori, il quale provvede anche alla conservazione, all'imbottigliamento e alla commercializzazione dell'olio degli associati. I risultati conseguiti da questo Ente di secondo grado sono da ritenere senz'altro positivi. Tra l'altro, il Consorzio ha iniziato a fornire agli imprenditori olivicoli associati una serie di servizi, che vanno dalla fornitura di mezzi tecnici a condizioni più convenienti al noleggio di macchine per la raccolta meccanica delle olive (sempre a condizioni particolarmente favorevoli).

10. Tutta questa evoluzione strutturale e infrastrutturale resterebbe scarsamente efficace, anzi in parte non potrebbe nemmeno essere attuata, senza un'adeguata evoluzione in fatto di assistenza tecnico-imprenditoriale, di formazione professionale, di cultura di base.

E' un campo, questo, in cui quasi tutto è ancora da fare o da rinnovare, anche se non sono mancati notevoli, ma scoordinati, sforzi finanziari e organizzativi.

Ciò che sembra da evitare per il futuro è un pluralismo - nella fattispecie veramente mal collocato - di iniziative e di responsabilità non coordinate fra loro. Occorre che il pluralismo si realizzi non a livello di coordinamento e di finanziamento, ma a livello di base. Occorre, in altre parole, che un unico Ente sia responsabile della promozione dell'assistenza tecnica e della formazione professionale, che siano in forza ad esso i tecnici istruttori e che attraverso di esso passino i necessari mezzi finanziari. Ma tecnici e mezzi debbono essere posti a disposizione di gruppi, pluralisticamente concepiti, di agricoltori, i quali possano attuare un'effettiva partecipazione all'assistenza tecnico-imprenditoriale e alla formazione professionale, anzi addirittura una loro effettiva autogestione. Gli agricoltori possono in tal modo manifestare al tecnico quali sono i loro problemi, i loro bisogni, e concordare con lui i tipi di corsi formativi e di assistenza finalizzata, che essi desiderano. Già il fatto associativo, comunque configurato da un punto di vista giuridico, è sintomo e, nello stesso tempo, stimolo di una maturazione psicologica, che rende più recettivi ai problemi tecnico-economici; nella fattispecie, poi, costituisce un indispensabile punto di ap-

proccio, non essendo concepibile una assistenza efficacemente capillarizzata fino ad ogni singola impresa.

Strettamente collegata all'assistenza tecnico-imprenditoriale e alla formazione di base appare l'assistenza contabile, intesa sia a promuovere la tenuta di una contabilità da parte di ciascun imprenditore agricolo, sia ad offrire loro un adeguato, periodico commento critico sulla loro gestione, quale può desumersi dai fatti contabili registrati. Anche la statistica aziendale può diventare di grandissimo aiuto per destare negli agricoltori uno spirito critico e di emulazione sul proprio modo di gestire l'impresa.

Tutto ciò, che è di grandissima importanza anche agli effetti delle direttive comunitarie, per gli stretti collegamenti che ha con l'assistenza tecnico-imprenditoriale e con la formazione professionale, dovrebbe far capo allo stesso Ente ed essere autogestito dai gruppi di base. Desiderabilissimo, poi, che a questo stesso Ente e con la stessa autogestione di base facciano capo i progetti di miglioramento fondiario e, come vedremo fra poco, le pratiche per il credito agrario. Anche da un punto di vista psicologico è, infatti, estremamente produttivo che i tecnici istruttori diventino anche tramite per gli incentivi e che i gruppi di base siano responsabilizzati a dibattere i criteri cui si debbono ispirare i miglioramenti fondiari. Del resto ciò rappresenta, come vedremo fra poco, una utilissima forma di partecipazione alla fase di realizzazione del piano di sviluppo, dopo la partecipazione alla sua redazione.

E, infine, da non sottovalutare il fatto che la partecipazione e responsabilizzazione di gruppi associativi non solo alla fase di trasformazione e commercializzazione dei prodotti e all'acquisizione di mezzi produttivi, ma anche alla evoluzione socio-economica, culturale, imprenditoriale, può costituire un validissimo fattore adatto a fare apparire il mondo rurale meno privo di prospettive e di «interessi» di fronte alle prospettive e agli «interessi» che offre il mondo urbano e, in sostanza, a far sentire agli agricoltori di essere in qualche modo artefici del proprio avvenire assai più di quanto potrebbero divenirlo sommergendosi nelle squallide e spersonalizzanti periferie delle grandi città.

11. Ampiamente trattati sono stati, durante gli «Incontri di studio», i problemi relativi al credito agrario, nonché le difficoltà che ne limitano l'auspicabile espansione.

Circa l'attuale fisionomia delle garanzie sussidiarie offerte dal pubblico potere e dal fondo interbancario, è stato osservato come tali garanzie servano a ben poco, dato che il credito di miglioramento può essere concesso solo nei limiti di una certa percentuale del valore cauzionale del fondo o al massimo, per speciali casi, fino al 100% di tale valore e che questo, come è noto, viene stimato con criteri di grande cautela. Occorre, invece, che il credito venga concesso in vista della serietà del beneficiario e della validità degli investimenti che egli si propone, più che in vista delle sole garanzie patrimoniali che egli può offrire. Fermo restando, per tanto, che il mutuatario offra una sia pur modesta garanzia reale e sappia che, in caso di morosità, verrà a subirne le conseguenze, la garanzia sussidiaria dovrebbe essere veramente integrativa e consentire la concessione di credito al di sopra di tale garanzia reale. Altrimenti si offre una garanzia solo a chi sostanzialmente non ne ha bisogno.

Tale garanzia integrativa avrebbe in Sardegna una particolarissima importanza per il credito alle cooperative, poichè la garanzia reale che possono offrire i loro impianti è minima per molti motivi e, anche per il credito di esercizio, è veramente non funzionale che la garanzia sia costituita dal privilegio sui prodotti in attesa di vendita, i quali dovrebbero, invece, poter essere venduti nel momento più opportuno senza nessuna formalità. La garanzia integrativa sarebbe, altresì, di grandissima importanza per il credito a quei concessionari di terre che, come si auspica per le aziende pastorali, abbiano natura di demani regionali.

Per questi due casi, poichè il rischio è veramente notevole, è stato suggerito che ci si orienti verso forme di *credito guidato*, il quale, poi, potrebbe essere utilissimo anche per tutti gli altri casi in cui sia concessa una garanzia sussidiaria o fideiussoria.

Si tratta di ottenere che, di fronte all'ampiezza della garanzia e al rischio che essa comporta per l'Ente garante, non si cada in una pericolosa e diseducativa faciloneria creditizia.

Occorrerebbe, perciò, che l'Ente garante fosse lo stesso che ha il compito di promuovere e coordinare l'assistenza tecnico-imprenditoriale, tanto ai privati, quanto alle cooperative, poichè esso sarebbe così doppiamente interessato al buon impiego del denaro, avendo sia un interesse patrimoniale, sia un interesse più

squisitamente pubblicistico. Nella misura, poi, in cui esso sapesse promuovere la imprenditorialità, sarebbe salvaguardato anche dalla tentazione di diventare autoritario e oppressore dell'iniziativa privata, poichè non potrebbe voler distruggere ciò che esso stesso faticosamente creasse. Esso godrebbe, altresì, della massima credibilità nei suoi suggerimenti, poichè sarebbe troppo evidente la coincidenza di interessi con gli agricoltori. Ovviamente lo stesso Ente dovrebbe farsi mediatore per la concessione del credito, divenendo così un catalizzatore idoneo a far combinare insieme l'imprenditorialità degli agricoltori, singoli e associati, e le loro esigenze di finanziamento, con la disponibilità degli istituti di credito a esercitare la loro nobilissima, insostituibile missione.

Quanto al credito di esercizio, è noto come la cambiale agraria sia, bensì, utile allo Stato e all'istituto di credito, ma estremamente sgradita per gli agricoltori. Essa potrebbe ragionevolmente sussistere per il credito di dotazione e assimilato, purchè, di fronte ai vincoli che comporta, comportasse altresì un tasso di interesse agevolato di entità assai modesta. Per il credito di conduzione e di anticipazione sui prodotti, invece, non sembra giusto che agli agricoltori sia negato di potersi valere di un «fido», mediante l'apertura di un conto corrente a interessi compensati e, ben inteso, con detto tasso agevolato. E' da notare che l'interesse agevolato per il credito di esercizio è recepito anche dalla Direttiva 159 della CEE.

Si tenga presente che ogni ragionevole facilitazione e semplificazione del credito di esercizio può validamente contribuire a eliminare le varie forme di credito in natura mediante l'acquisto a rate, e anche quelle operazioni di credito, decisamente poco chiare, stipulate, sotto varie forme, con gli stessi acquirenti di prodotti agricoli e venditori di mezzi di produzione. Ciò che, particolarmente in Sardegna, sarebbe veramente utilissimo e renderebbe trasparente un mercato creditizio oggi poco chiaro e probabilmente molto oneroso, anche se spesso ammantato di tradizionalismo.

Per il credito di miglioramento è stato osservato come questo assurga a particolarissima importanza in un'agricoltura da trasformare radicalmente, specie se persistano gli orientamenti CEE circa l'abolizione dei sussidi in capitale. In tale situazione la minor durata dei mutui, prevista dalla CEE, può risultare veramente

controproducente, specialmente per le trasformazioni fondiari rese obbligatorie da un piano, e sembra derivare da una confusione fra rapidità nella trasformazione delle strutture aziendali, giustamente desiderata dalla CEE, e rapidità degli ammortamenti, che è tutt'altra cosa.

Particolarmente interessanti le proposte circa lo sveltimento delle pratiche per il credito agrario, mediante una istruttoria unificata, cui partecipassero rappresentanti delle categorie agricole, dell'istituto di credito, dell'ente fideiussore-guida e del potere pubblico propriamente detto; istruttoria che fosse improntata alla massima oculatezza sostanziale e non a una cautela essenzialmente formalistica.

Infine è stato sottolineato che, per l'attuazione di una politica di piano, è indispensabile che le agevolazioni creditizie all'agricoltura siano svincolate da leggi che durano pochi anni, e siano invece garantite da una legge permanente, ogni anno rifinanziabile con semplice legge di bilancio. E' veramente paradossale che la legge fondamentale del 1928 sia rimasta operante, con tutti gli aspetti negativi che comporta, salvo che per i contributi statali sugli interessi, cosicchè ormai le operazioni di credito di miglioramento che, a causa della insufficienza o dell'esaurimento dei fondi previsti da leggi più recenti e più generose, vengono appoggiate ad essa, sono comunemente classificate come operazioni senza contributo!

Quanto alla via maestra per il finanziamento del credito agrario, sembra restare quella del convogliamento del risparmio privato grazie al contributo sugli interessi, congegnato, come nella più recente legislazione italiana e sarda, in maniera che sugli agricoltori gravi un saggio modesto, predeterminato e onnicomprensivo. Allo Stato, poi, sembra non manchino i modi per questo convogliamento anche in periodi in cui il risparmio rifugga da investimenti di lunga durata, ma mostri propensione agli investimenti di durata media, quali i Buoni del Tesoro.

12. Se il credito agrario è una importantissima forma di incentivazione, esso non toglie, tuttavia, la necessità di venire incontro al forte onere delle ristrutturazioni aziendali anche con il classico strumento del sussidio in conto capitale. Infatti, nonostante l'auspicata agilità,

effettiva disponibilità e estrema agevolazione del credito, una completa ristrutturazione dell'agricoltura impegnasse somme tali che, se tutte reperite col credito, farebbero indebitare gli agricoltori in maniera paurosa. Proprio per tale preoccupazione fa parte della legislazione sulla bonifica integrale la libera alternativa fra il sussidio in conto capitale e il credito agevolato. Le più recenti leggi, poi, hanno spesso consentito, entro certi limiti, il cumulo dell'una e dell'altra agevolazione.

E' stato notato che il credito viene concesso dagli Istituti in vista soprattutto della solvibilità, e quindi della garanzia offerta e delle buone prospettive di redditività dei futuri investimenti: mentre il sussidio in conto capitale può venir concesso dallo Stato soprattutto in vista di una convenienza pubblicistica che comporta una valutazione molto più complessa. Perciò il secondo, per sua natura, punta più direttamente e sicuramente agli scopi di una politica di sviluppo, anche se il primo, una volta che fossero accettate le riforme suggerite in questi «Incontri di studio», perderebbe molto dei suoi aspetti discriminanti e di convenienza prevalentemente privatistica.

E' altresì notorio che gli agricoltori, generalmente, preferiscono i sussidi in conto capitale piuttosto che il credito agevolato, soprattutto perchè, di fronte all'aleatorietà dei raccolti, li preoccupa il dover far fronte a scadenze fisse. Ciò è di indubbia importanza non soltanto psicologica e politica, ma anche economica, poichè non c'è dubbio che un processo di ristrutturazione dell'agricoltura non può essere attuato con operatori agricoli perplessi o contrari.

Vi è poi tutto l'immenso problema delle infrastrutture, direttamente o indirettamente produttive che siano, per le quali occorre non tanto concedere ai privati agevolazioni per il pagamento delle quote di loro spettanza a norma delle vigenti leggi, quanto sollevarli completamente da tale quota. E' da notare che in Sardegna già ci si è avviati su tale strada, grazie alle integrazioni regionali; tuttavia occorre percorrerla coraggiosamente fino in fondo e, cosa di non minore importanza, far sì che le ottime norme in proposito non siano svuotate di efficacia per la insufficienza degli stanziamenti in bilancio.

Il legislatore della bonifica integrale era partito da un, pur apprezzabile, criterio di equità astratta - vantaggio particolare degli agricoltori di una zona di fronte a

un'opera che pur veniva definita di competenza statale dato il prevalente vantaggio generale - e da un obiettivo di corresponsabilizzare gli agricoltori, riuniti in consorzio, circa la buona scelta, la buona esecuzione e la buona gestione delle opere. Ma l'esperienza ha dimostrato che tale obiettivo molto spesso non è stato raggiunto, mentre, d'altra parte, il suddetto criterio di equità finisce per diventare iniquo in quanto si pretende di far pagare agli agricoltori un contributo per opere che, fuori dall'ambiente rurale, sono totalmente a carico dello Stato.

Il problema diventa ancor più grave sotto l'aspetto dell'onere di manutenzione e di ammortamento delle opere, che, secondo l'attuale normativa, dovrebbe essere tutto a carico degli agricoltori: in sostanza lo Stato considera come indeteriorabili opere che non lo sono affatto e, con questa finzione giuridica, pretende di avere esaurito il proprio compito con la loro costruzione, scaricandone sugli agricoltori le quote di perpetuità. Ne consegue che o gli agricoltori si sobbarcano a tale onere, pur rammaricandosi di tale iniquità, o, più spesso, tralasciano o trascurano le manutenzioni e gli ammortamenti. Ed è notorio come a causa di tale situazione da tutti riconosciuta, un immenso patrimonio di opere pubbliche vada in progressiva perdizione.

Ora, in una fase storica in cui l'equiparazione del mondo rurale a quello urbano appare come un imperativo categorico di equità e di salvaguardia dell'agricoltura, occorre rompere gli indugi e stabilire per legge che tutte le opere pubbliche debbono, per la loro stessa natura, essere a totale carico del pubblico erario sia per quanto concerne la costruzione, sia per quanto concerne la manutenzione e l'ammortamento.

È noto come la bonifica, intesa come conquista di nuovi territori all'attività agricola, non sia oggi più di moda e come, anzi, tutta l'impostazione comunitaria sia orientata piuttosto verso l'incentivazione ad abbandonare una parte dei territori già coltivati. Ma il caso della Sardegna, come del resto anche di parte dell'Italia meridionale, è un caso particolare, in cui si tratta non tanto di conquistare nuove terre, quanto di ristrutturare su nuove basi un mondo rurale e un'agricoltura che, altrimenti, rischiano di annichilirsi. Le norme comunitarie, per ora, sorvolano su quelle che nel nostro linguaggio si possono classificare come opere di bonifica di competenza statale; ma comunque si evolva la legisla-

zione comunitaria, riteniamo che essa non può impedire le infrastrutture a carico del pubblico erario. Ad ogni modo, se, per difficoltà comunitarie o per difficoltà legislative interne, o anche per la multiforme varietà delle infrastrutture occorrenti nel mondo rurale sardo, dovesse profilarsi l'opportunità di toglier loro la fisionomia giuridica di opere di bonifica, ciò potrebbe essere accettabile: l'essenziale è che esse vengano attuate secondo le esigenze del mondo rurale cui debbono servire, che siano a totale carico del pubblico erario sotto ogni aspetto e che siano inquadrate in una vincolante politica di piano.

Ma la direttiva comunitaria 159 è senz'altro dura per quanto concerne il sussidio in conto capitale sulle opere aziendali, riservando ad esso una posizione marginale e, comunque, alternativa rispetto agli incentivi creditizi. Tuttavia gli articoli 10, 13 e 14 della direttiva aprono delle possibilità, che dovrebbero poter essere sfruttate in senso estensivo, al lume anche della politica regionale della Comunità. In questa la Regione Sarda può a buon diritto far valere le proprie inderogabili necessità, come, in fine, può concorrere a fare apportare, a norma dell'art. 22, quelle modifiche che l'esperienza suggerisce.

13. Durante gli « Incontri di studio » è stato accennato ripetutamente anche al problema dell'incentivazione dei prezzi dei prodotti agricoli, sia sotto forma del sostegno di questi, sia sotto forma di premi alla produzione.

Si può dire che ognuno degli intervenuti ha mostrato di rendersi ben conto dei molteplici inconvenienti di tale incentivazione; nessuno si è sentito, tuttavia, di auspicarne a cuor leggero la, più o meno graduale, cessazione. Invero è proprio la intrinseca debolezza dell'agricoltura che si riflette sui prezzi di mercato dei suoi prodotti e che sembra giustificare un intervento inteso direttamente a modificarne il livello rispetto a quello che comporterebbe il libero giuoco del mercato. Nè l'attuale congiuntura internazionale, che per taluni prodotti comporta prezzi assai remunerativi e non certo bisognosi di sostegno o di premio, può dispensarci dal pensare a quanto succede per altri prodotti o può domani tornare a succedere anche per i prodotti oggi favoriti.

Forse il sistema dei premi di produzione è apparso preferibile a quello del sostegno dei prezzi, in quanto,

per lo meno, non incide direttamente sul costo della vita, è di sicura efficacia e di facile manovrabilità in relazione alle fluttuazioni del mercato, e va sicuramente a beneficio dei produttori indipendentemente dalla loro forza contrattuale e abilità commerciale.

Occorrerebbero, tuttavia, seri controlli per evitare frodi; il che non è facile a conciliare con la tempestività nell'erogazione dei premi. Un contemperamento delle due esigenze potrebbe essere la erogazione di un congruo acconto correlato alla superficie denunciata come investita a una determinata coltura, il successivo controllo della medesima e, infine, il conguaglio in base alla produzione. Se poi l'obiettivo politico non fosse tanto quello di stimolare la produzione unitaria, quanto quello di venire particolarmente in aiuto alle zone più povere, tutto il premio potrebbe essere commisurato alla superficie investita anzichè alla produzione lorda.

Ad ogni modo è chiaro che la regolamentazione dei prezzi o l'erogazione dei premi di produzione esorbitano dalle competenze della Regione Sarda; questa, tuttavia, potrà far sentire in proposito la sua voce in sede nazionale e in sede comunitaria.

Ciò che, invece, rientra largamente nelle competenze regionali, eventualmente affiancate da norme nazionali e comunitarie, è l'affrontare l'annoso e sempre ricorrente problema di far sì che, dati certi prezzi al consumo, ne vada ai produttori una quota parte più elevata di quella che normalmente va loro secondo il puro giuoco delle forze economiche.

Il problema è, in realtà, duplice: quello di far sì che i produttori agricoli si inseriscano nella catena di trasformazione-distribuzione dei prodotti attraverso organismi associativi, acquisendo, così, il compenso che la efficienza di tali organismi e il mercato consentiranno loro per questa attività a valle dell'agricoltura; e quello di far sì che la rafforzata potenza contrattuale degli agricoltori, l'evoluzione del mondo rurale, la maggior trasparenza del mercato grazie anche alle maggiori e più tempestive informazioni, finiscano per acquisire a favore degli agricoltori almeno una parte dei sovrapprofitti di carattere parassitario che indubbiamente esistono nella trasformazione-distribuzione dei prodotti agricoli.

Non v'è dubbio che il poter risolvere positivamente questi due problemi rappresenterebbe la strada più logica per il sostegno dei prezzi agricoli: in sostanza, prima che ricorrere ad artificiosi sostegni protettivi o a

premi di produzione, sembrerebbe si dovesse cercare sia di ampliare, a valle del processo produttivo agricolo tradizionale, l'attività degli imprenditori agricoli, sia di determinare situazioni di maggior forza contrattuale a favore di questi, onde salvaguardarli dallo sfruttamento che il mercato solitamente comporta.

Senonchè la strada così delineata non è, in realtà, facile da percorrere e spesso si rivela, poi, deludente. Il fatto è che la catena di trasformazione-distribuzione implica dei costi obiettivi e delle capacità imprenditoriali specifiche: costi che, nelle mani di organismi associativi non diminuiscono, e possono anzi aumentare; capacità imprenditoriali che spesso difettano in chi non sia del mestiere e, per di più, non sia disposto a dedicarsi a pieno tempo. La soluzione di assumere un *manager* stipendiato - la quale pur si impone quando l'impresa associativa raggiunga certe dimensioni - non è priva di intuibili inconvenienti, sia perchè gli agricoltori associati non sempre sono disposti a seguirlo, a riconoscerne l'autorità e a fargli un trattamento economico concorrenziale rispetto a ciò che offrono le imprese industriali, sia perchè facilmente si determinano contrasti fra gli obiettivi di potenziamento dell'impresa associativa perseguiti dal *manager* e quelli di massimizzazione dei prezzi dei prodotti conferiti, perseguiti dagli agricoltori.

La fase, ad ogni modo, più critica è quella dell'efficiente reclamizzazione e piazzamento dei prodotti trasformati; essa, come dimostra la crescente unione in un unico potere decisionale e finanziario di pur grosse ditte alimentari, magari conservanti ciascuna la propria denominazione, richiede colossali dimensioni; e ammesso che gli organismi associativi agricoli, unendosi in organismi di grado superiore, possano raggiungerle, può facilmente avvenire che tale colosso, pur essendo espressione degli agricoltori, persegua interessi propri, con una politica propria, che solo teoricamente coincidono con gli interessi e la politica che vorrebbero gli agricoltori.

Tuttavia questa è una strada che conviene tentare con tenacia: essa può essere tanto più utile, quanto più efficienti siano gli organismi associativi, quanto più le leggi vengano rese aderenti alla loro realtà e quanto più le condizioni di mercato siano lontane da quella perfezione, trasparenza e concorrenzialità che potrebbero, come sta avvenendo negli Stati Uniti, rendere più

utile che ciascuno faccia il proprio mestiere e tragga da esso il giusto guadagno. In Italia, e specialmente in Sardegna, siamo ancora ben lontani da queste condizioni e vi è ancora un largo margine per un utile inserimento degli agricoltori associati nella catena di trasformazione-distribuzione, senza pretenderne miracoli, ma aspettandosi, tuttavia, realistici e notevoli incrementi di reddito.

Quanto alla eliminazione di intermediazioni parassitarie, essa rappresenta un obiettivo che, certamente, ha connessioni col precedente, ma che può essere perseguito anche indipendentemente da esso. Tutto quanto abbiamo detto circa una ristrutturazione del mondo rurale sardo può concorrere a raggiungerlo; e anche a questo proposito l'associazionismo agricolo, inteso a una razionale commercializzazione dei prodotti durante la fase agricola (scelta in comune di *cultivar* adatte e omogenee, di tecniche colturali uniformi, razionali ed eventualmente collettivizzabili, conveniente dimensione della produzione globale) e al rafforzamento della capacità contrattuale, può avere una grandissima importanza, pur lasciando gli agricoltori all'agricoltura propriamente detta.

Se tutto ciò potrà essere, più o meno perfettamente, realizzato, il problema del sostegno dei prezzi o dei premi di produzione potrà essere ridimensionato in limiti più sopportabili, pur non potendo essere eliminato.

Un ulteriore ridimensionamento potrà subirlo se si riuscirà a risolvere positivamente il problema della riduzione dei costi. Anche questo problema presenta due aspetti: quello della diminuzione delle quantità fisiche necessarie per ottenere l'unità di prodotto, e quello del contenimento dei prezzi dei mezzi di produzione. Per il primo aspetto, tutto quanto è stato auspicato circa la ristrutturazione dell'agricoltura e del mondo rurale costituisce la strada per risolverlo, unitamente ai sempre possibili progressi tecnologici. Per il secondo aspetto, è essenzialmente una politica di autentica democrazia economica che può risolverlo, seppure essa agisca su un piano anche nazionale e internazionale, mentre la ristrutturazione del mondo rurale può concorrervi solo in linea subordinata. Sembra, poi, non auspicabile una politica di sussidi negli acquisti di mezzi di produzione ad utilità istantanea: troppo facilmente, infatti, tali sussidi possono subire un fenomeno di traslazione dagli agricoltori agli industriali fornitori dei mezzi stessi.

14. Gli interventi fin qui delineati, oltre e più che perseguire autonomi obiettivi parziali, sono da considerare come strumenti più o meno efficaci per il raggiungimento dei veri obiettivi della politica di piano a favore dell'agricoltura sarda. Resta, per tanto, da esaminare quali obiettivi sono sembrati ragionevolmente proponibili a tale politica.

E' stata più volte posta autorevolmente in dubbio la reale perseguibilità dell'obiettivo di parificazione dei redditi agricoli con quelli extra-agricoli. Tale dubbio si riallaccia, ovviamente a quanto è stato prima detto circa la intrinseca impossibilità dell'agricoltura di reggere la concorrenza degli altri settori produttivi, ove non soccorrano interventi riequilibratori da parte del pubblico potere; e significa, quindi, la necessità di tali interventi non soltanto in un determinato arco di tempo, durante il quale l'agricoltura si ristrutturi, ma anche successivamente a questo. Infatti, se taluni fattori di debolezza possono essere eliminati, altri possono essere soltanto attenuati ed altri, infine, permangono anche dopo la più perfetta ristrutturazione e riorganizzazione dell'agricoltura e del mondo rurale.

Se questa non lieta ipotesi è vera - e l'esperienza, si può dire, di tutto il mondo civile, purtroppo, conferma induttivamente quanto la logica economica deduce in proposito - ne consegue che il dilemma che spesso si pone fra politica delle strutture e politica permanente di incentivazione e di sostegno dei prezzi, è un falso dilemma: occorre una politica di ristrutturazione per eliminare o attenuare i fattori di debolezza eliminabili o attenuabili e per ridurre al minimo possibile il peso economico e anche gli aspetti, diseducativi e di appesantimento dei traffici internazionali, inerenti al permanente sostegno; una tale politica di ristrutturazione va attuata nella consapevolezza che non si potrà, salve eccezioni, giungere a un punto in cui l'agricoltura possa essere abbandonata alle sole proprie forze perchè divenuta ormai autopropulsiva e concorrenziale rispetto agli altri settori.

Questa sembra essere la vera realtà da affrontare. Tuttavia occorre anche guardarsi dal sovradimensionarne le difficoltà a causa di una non perfetta chiarezza di idee sui termini esatti in cui l'obiettivo perequazione del reddito si può configurare. A tale proposito giova osservare quanto segue.

A. Il modo più impegnativo, e probabilmente utopistico, è di intendere la perequazione fra agricoltura e altri settori come uguaglianza dei rispettivi redditi sia per unità di capitale, sia per unità di lavoro. Tale è il modo, appunto, perseguito nelle direttive regionali per il primo Piano di Rinascita e per alcuni piani zionali a questo pertinenti. Occorre invece rendersi conto che ciò che ci interessa è il *reddito di equilibrio*, cioè quel reddito di entità tale da non costituire un fattore autonomo di disaffezione dall'agricoltura, cioè un fattore che agisca in aggiunta a quanto può comportare il non soddisfacente complesso di condizioni generali di vita. Tale *reddito di equilibrio* non è necessariamente un *reddito di parità*; anzi riteniamo che, in linea di massima sia alquanto inferiore.

B. Ciò premesso, occorre rendersi conto che la problematica e la misurazione dei redditi di capitale è molto diversa da quella dei redditi di lavoro. Si dovrebbe, quanto meno, prescindere dal capitale pubblico, il cui investimento è correlato a ben altri fattori che non la parità di rendimento fra diversi settori produttivi. E quando diciamo capitale pubblico, intendiamo non soltanto quello investito in infrastrutture della più doverosa natura, ma anche quello investito, con varie modalità, come sussidio in opere e in attrezzature aziendali e interaziendali.

Anche per il capitale investibile dai privati, giova distinguere fra investimenti a rapido logorio e investimenti a lunga durata: gli uni comportanti un frequentemente rinnovato giudizio di convenienza, che, se eventualmente negativo, può portare al disinvestimento per mancato reintegro; gli altri, invece, soggetti ai ben noti fenomeni di quasi-rendita, che fanno assumere al giudizio di convenienza *ex post* un carattere essenzialmente storico e senza conseguenze di disinvestimento nel periodo medio. Per i primi la redditività di equilibrio è più essenziale e può talvolta tendere a quella parità, mentre per i secondi anche il giudizio di convenienza *ex ante* è più elastico, proiettandosi in un lungo, imperscrutabile futuro, nel quale, per altro, un elemento praticamente certo è che perdurerà il *trend* storico di svalutazione monetaria e la funzione di «salva-danaro» degli investimenti fondiari.

Infine occorre distinguere nell'ambito del capitale fondiario, il fattore valore della terra, e degli investi-

menti già attuati al momento di una stima, dal fattore costo degli investimenti fondiari ulteriori. Il primo, soggetto a fluttuazioni, le quali spesso non hanno che scarsissima correlazione con la redditività, non giuoca affatto nel giudizio di convenienza sui futuri investimenti ⁽¹⁹⁾, ma, piuttosto, giuoca sulla convenienza dei passaggi di proprietà, fermo restando che, salvi casi particolari, la terra conserva in ogni modo la sua natura agricola in qualunque mano si trovi; il secondo, invece, dà luogo a un giudizio di convenienza in relazione alla prevista redditività, ma, il più delle volte, nel modo or ora visto per gli investimenti a lunga durata.

Data poi la enorme complessità dei confronti fra le redditività di investimenti di tipo completamente diverso, e dati gli scopi pratici cui si mira con la perequazione dei redditi fra agricoltura e altri settori produttivi, riteniamo che convenga senz'altro rinunciare a confronti in termini di redditività dei capitali, fermo restando di guardare anche a questa - ma non soltanto a questa - quando si tratti di giudicare la convenienza o la priorità fra diversi investimenti agricoli possibili in una determinata zona.

E' da notare che anche la direttiva CEE prende in considerazione come obiettivo la parità fra i redditi di lavoro, ma non quella fra i redditi di capitale, limitandosi per questi a stabilire un minimo di redditività ritenuto, *a priori*, ragionevole.

C. Circa i redditi di lavoro è da osservare che il reddito di equilibrio si coglie meglio guardando, più che al reddito monetario, al reddito reale, il quale significa determinata capacità di soddisfare i bisogni e si diversifica dal reddito monetario in relazione ai modi di vita, alla diversa capacità di acquisto della moneta in ambienti differenziati e alla natura originaria (monetaria oppure in derrate e servizi) del reddito in esame. E' da notare, poi, che le condizioni generali di vita, di assistenza medica, di previdenza sociale, di servizi pubblici ecc. influ-

⁽¹⁹⁾ Effettivamente la sua eliminazione è automatica e pacifica nelle consuete impostazioni analitiche del giudizio di convenienza. Ma vi insistiamo perchè, quando si parla di confronto fra la redditività del capitale fondiario e quella di investimenti extra-agricoli, si può facilmente ingenerare la convinzione che la redditività di equilibrio — oppure quella di parità — debba sussistere anche per il valore fondiario di mercato al momento della stima.

scono sul reddito reale e, qualora fossero effettivamente parificate fra mondo rurale e mondo urbano, ne diminuirebbero il divario appunto, anche in termini di reddito, che oggi giorno viene invece aggravato dalla loro sperequazione.

D. Il reddito di equilibrio per il lavoro si coglie meglio guardando non soltanto al reddito per ora di lavoro, ma anche al reddito per lavoratore-anno e per famiglia-anno. E' da sottolineare, in proposito, il fenomeno, da tutti riconosciuto, che solo una parte degli agricoltori italiani, e fra questi i sardi, che escono dalla popolazione attiva dell'agricoltura, vanno a ingrossare quella di altri settori produttivi, cosicchè appare evidente che l'incremento di reddito per ora di lavoro, e anche quello per lavoratore-anno, generalmente realizzato in tale cambiamento di settore, non comporta un analogo incremento di reddito familiare, ovverosia di reddito per unità consumatrice.

E. Sempre per chiarire completamente le idee, giova fare osservare che il concetto di redditività sia per il lavoro, sia per i capitali, non coincide affatto con il concetto di reddito medio *pro-capite*, quale spesso è preso come termine di confronto fra agricoltura e altri settori produttivi in sede di rivendicazioni categoriali. Il reddito medio *pro-capite* è il rapporto fra il prodotto settoriale netto e il numero degli attivi addetti al settore. Come tale risulta misto di reddito di capitale, di profitto e di reddito di lavoro ed è scarsamente significativo anche in se stesso, mediandosi in esso i redditi di imprenditori, quelli di reddituari (azionisti, proprietari non agricoltori, ecc.) eventualmente censiti in tutt'altri settori o, magari persone giuridiche e non fisiche, quelli di lavoratori intellettuali, quelli di lavoratori manuali qualificati e quelli della manovalanza generica. Evidentemente, essendo fra un settore e un altro diversissime le proporzioni numeriche e «il peso» dei vari percettori, e restando incognita la quantità di capitale da retribuire, ancor meno significativo risulta tale rapporto come termine di confronto intersettoriale.

Poichè in genere i processi produttivi extra agricoli sono molto più *capital-intensive* di quelli agricoli, ne consegue che il confronto basato sui redditi *pro-capite* sarebbe sempre sfavorevole all'agricoltura e che un obiettivo di parità o anche di semplice equilibrio fra

questi sarebbe assolutamente utopistico e privo di reale significato.

La conclusione di questo lungo chiarimento di idee ci sembra possa essere: che il raggiungimento di un reddito *reale* di lavoro, che risulti di equilibrio fra agricoltura ed altri settori, è un obiettivo non utopistico, ma ragionevole, in quanto il divario da colmare è probabilmente assai minore di quanto possa sembrare a prima vista; che, tuttavia, anche una volta ristrutturata, l'agricoltura avrà bisogno di essere in qualche modo permanentemente aiutata, onde tale equilibrio possa sussistere; che l'onere e gli altri aspetti negativi di tali aiuti saranno molto minori che non senza ristrutturazione; che, invece, non giova perdersi dietro un obiettivo di reddito di equilibrio, e tanto meno di parità, per gli investimenti pubblici e per quelli privati di lunga durata; che accanto all'obiettivo reddito occorre porsi quello, non certo meno importante, di equilibrio nelle condizioni generali di vita, il quale, oltre a influire direttamente sull'equilibrio del sistema, influisce anche, direttamente, sul reddito reale.

È bene altresì chiarire che tale reddito di equilibrio non può essere quantificato preventivamente con adeguata approssimazione, poichè la sua stessa significatività e aderenza alla realtà ne rende il calcolo quanto mai complesso, e ancor più complesso ne rende il confronto con gli analoghi redditi di altri settori produttivi. Ci si deve accontentare di constatarlo a posteriori per tentativi, e per di più con intuizione essenzialmente qualitativa, nel senso di valutare se una raggiunta situazione reddituale, nel quadro di determinate condizioni generali di vita, concorra all'equilibrato sviluppo del sistema o sia foriera di esodo dall'agricoltura in misura maggiore e in tempi più ristretti del desiderato.

Si obietterà, quasi certamente, che il reddito di equilibrio così configurato e valutato è qualcosa di troppo evanescente per poter essere usato in una politica di piano. Rispondiamo che per noi l'essenziale è accettare il concetto e far sì che questo concorra a improntare la politica di piano. Sappiamo bene che esistono parametri più definiti e facili da calcolare; ma sappiamo, altresì, quanto essi siano convenzionali ed astratti. Se compito del tecnico della pianificazione non è quello di illudere circa l'esattezza delle proprie impostazioni, ma di far sì che la pianificazione sortisca gli effetti voluti e non sia contraddetta dalla futura realtà, occorre accontentarsi

di concetti guida piuttosto che pretendere l'esattezza mediante parametri convenzionali con scarsissima aderenza alla realtà. Confessiamo che ci sentiamo fremere quando, per esempio, sentiamo decretare la necessità che determinate migliaia di persone emigrino dall'agricoltura e dalla propria zona, solo perchè la massimizzazione del reddito zonale trova un limite nel predeterminato vincolo della parità dei redditi per unità di lavoro e di capitale con quelli di altri settori, specialmente se consideriamo il modo semplicistico e specioso con cui viene concepita tale parità.

Altro obiettivo - o, se si vuole, vincolo agli obiettivi della politica del piano - è quello della perequazione fra zona e zona. Riteniamo che quanto abbiamo detto in tutto il contesto di questa relazione sia sufficiente a chiarirne la portata e a indicare i modi per rispettarlo. Certamente il sano sviluppo dell'agricoltura è strumento assai efficace di ragionevole perequazione. Anche la perequazione delle condizioni generali di vita fra mondo rurale e mondo urbano - la si voglia porre come obiettivo autonomo, o come vincolo, o come strumento per realizzare un buon equilibrio agricolo-industriale - appare essenziale in una politica di piano.

Infine la cessazione dell'esodo dalla Sardegna - e, se possibile, il recupero dei sardi emigrati ma vogliosi di ritornare - mediante, fra l'altro, la creazione di posti di lavoro adeguatamente retribuiti e in numero tale da soddisfare le istanze di una crescente popolazione, sono obiettivi irrinunciabili o, se si preferisce, vincoli essenziali del processo di sviluppo sardo. Questi implicano, pur non identificandosi con esso, l'obiettivo della ragionevole utilizzazione di tutte le risorse e, quindi, la massimizzazione del reddito complessivo, e non soltanto *pro-capite*, di origine agricola.

Tale obiettivo, se si vuole, si può configurare come un problema di massimo vincolato: vincolato ai capitali disponibili, alla perequazione fra le zone, all'equilibrio fra agricoltura e altri settori, al reddito reale di equilibrio per unità lavoratrice-anno e per famiglia-anno.

Riassumendo, quindi, si può dire che gli obiettivi fondamentali della pianificazione agricola, possono configurarsi così:

1) raggiungimento di un reddito di equilibrio fra agricoltura e altri settori per unità lavoratrice-anno e per famiglia-anno;

- 2) ragionevole perequazione tra mondo rurale e mondo urbano circa le condizioni generali di vita;
- 3) ragionevole perequazione fra zona e zona sia sotto l'aspetto reddituale come sopra specificato, sia come condizioni generali di vita;
- 4) ragionevole utilizzazione di tutte le risorse agricole per massimizzare il reddito del settore e consentire la cessazione dell'esodo.

Tutta la complessa serie di interventi auspicati appare strumentale rispetto a tali obiettivi fondamentali.

15. Durante gli « Incontri di studio » è stato più volte abordato il problema, non certo secondario in una politica di piano, della configurazione e della gestione dei piani zionali agricoli.

La legge n. 588 sul primo Piano di Rinascita della Sardegna non fa, a dire il vero, parola di tali piani: essa, configurato giustamente il Piano di Rinascita come un piano di sviluppo globale, si limita a prescrivere che questo sia articolato per zone omogenee e attuato per programmi esecutivi. Sembrerebbe, quindi, che ogni zona, quale articolazione spaziale di un piano di sviluppo *globale*, dovesse essere considerata nella propria potenzialità di sviluppo *globale*, da verificare poi nella sua compatibilità con quella delle altre zone e di tutta la Sardegna, in maniera che il Piano di Rinascita non fosse una meccanica giustapposizione di piani zionali, ma un insieme armonico e coerente.

La decisione di procedere alla redazione di piani zionali *agricoli* è avvenuta successivamente. Essa è evidentemente dovuta al desiderio di contemperare la necessità di uno studio settoriale con quella di una localizzazione zonale dei problemi, delle possibilità e degli interventi, specie trattandosi di un settore così legato alle differenziate realtà delle zone e, nello stesso tempo, in tutte le zone diffuso e, in molte di esse, probabile colonna portante dello sviluppo *globale*. È da notare che per nessun altro settore si è intrapresa la redazione di veri e propri piani zionali, ma solo quello di studi e progetti a carattere settoriale, anzi sub-settoriale, sebbene, ovviamente, aventi una loro collocazione geografica. Perciò, ormai, nel linguaggio corrente, quando si parla in Sardegna di piani zionali, si sottintende che si tratta di piani zionali agricoli.

In tutto ciò, niente da eccepire, altro che questo inconveniente; essendo andato assai in lungo questo

iter concettuale e normativo per giungere fino all'effettivo affidamento della pianificazione zonale, a sua volta, per sua natura, lunga e ardua, nel frattempo si sono elaborati i vari programmi esecutivi, che, anzichè rappresentare gli stralci operativi di una pianificazione di sviluppo, sono nati prima di questa e secondo una logica mutevole col mutare delle istanze volta a volta prevalenti e delle persone responsabili; talchè si può affermare che i fondi del primo «Piano di Rinascita» sono stati ormai utilizzati in assenza di un vero e proprio piano.

Corollario di questo inconveniente è che la redazione dei piani zonal - per loro natura articolazioni del piano complessivo, e, quindi, «a monte» dei programmi esecutivi - è stata, in realtà, condizionata dai programmi esecutivi stessi, i quali, sia per la logica ferrea del fatto compiuto, sia per l'autorevolezza proveniente loro dall'essere stati approvati dal Consiglio Regionale, hanno rappresentato per il pianificatore zonale dei punti fermi non discutibili.

E ciò tanto più in quanto, giuridicamente, i piani zonal agricoli non derivano dalla legge 588, ma si sono andati configurando attraverso norme subalterne e attraverso prassi. Ora che la rinascita della Sardegna è stata felicemente rifinanziata e che, d'altra parte, la redazione dei piani zonal è a buon punto, sembrerebbe indispensabile che tale inversione concettuale e operativa non si ripetesse.

Data l'importanza dei piani zonal e, nello stesso tempo, la loro controversa configurazione e utilità, durante gli «Incontri di studio» non si è mancato di approfondirne criticamente la natura e la legittimità logica e funzionale, giungendo a questi risultati.

I piani zonal agricoli che, giustamente, vengono redatti in prima approssimazione considerando le singole zone come «chiuse» e, tutt'al più, tenendo conto solo dei legami interzonal più macroscopici, sono da considerare elaborati provvisori, cioè bisognosi di una duplice verifica di coerenza sia con altri piani settoriali, sia col complesso della pianificazione regionale. Tale verifica, estremamente complessa e impegnativa, è possibile solo attraverso un processo iterativo, cosicchè da una mera giustapposizione di realtà e di possibilità zonal e settoriali, si giunga a una pianificazione di sviluppo globale regionale, la quale sia da una parte sintesi, ma

dall'altra condizionamento, in vista di un armonico e coerente operare per il raggiungimento degli obiettivi.

L'importanza dei piani zionali agricoli è grandissima, nonostante il loro carattere di provvisorietà. Infatti l'agricoltura, oltre ad essere, come abbiamo visto, un settore portante e, in certo modo, il tessuto connettivo di un sano sviluppo globale, è, per la sua natura e per la sua diffusione, l'attività che più caratterizza un assetto territoriale, con i suoi insediamenti e con le infrastrutture di ogni genere che essa, per il proprio sviluppo, richiede, ma che servono poi anche a tutte le altre attività. Essa, altresì, intesa in senso lato, è la protagonista di un buon assetto idrogeologico, che non si limiti a qualche opera ingegneristica, ma che miri a eliminare all'origine ogni fenomeno di dissesto. Del resto, non per nulla si parla di mondo rurale abbracciando intere, vaste zone pur se, eventualmente, ricche anche di diffuse attività industriali e commerciali, mentre si parla di mondo urbano alludendo solo ai grossi centri o a centri minori ormai fortemente urbanizzati. Forse proprio per questo la Regione Sarda ha sentito il bisogno dei piani zionali agricoli, quale base su cui inserire progetti settoriali relativi ad altre attività.

Si pensi, poi, che finalmente ci si sta rendendo conto come, fra le industrie, abbiano per la Sardegna particolare importanza e più sicuro avvenire quelle trasformatrici di materie prime prodotte nell'Isola e, fra queste, quelle trasformatrici di prodotti agricoli sardi. Queste, infatti, se non altro, hanno la maggiore probabilità di venirsi a insediare nell'Isola per una convenienza obiettiva e non perchè attratte da incentivi tali da garantire loro un minimo rischio di capitale iniziale, una gestione agevolata e un rinnovarsi di incentivi per ogni ampliamento, rinnovamento, ammodernamento.

Ora è evidente che una buona e realistica pianificazione agricola può portare a un'opportuna localizzazione di tali industrie trasformatrici.

Infine la pianificazione agricola rappresenta, nell'attuale fase, un'occasione da non perdere per portare avanti le istanze dell'agricoltura e del mondo rurale, le quali, invece, in una pianificazione che volesse essere fin dall'inizio globale, rischierebbero di essere sottovolute o neglette di fronte a quelle di altri settori produttivi. E poichè i piani zionali agricoli dovranno essere sottoposti all'approvazione dei competenti organi po-

litici regionali, una volta approvati rappresenteranno un impegno, non affatto superfluo, circa la effettiva realizzazione di quanto i piani stessi avranno prescritto. Le istanze così presentate e approvate e facenti parte di un complesso organicamente studiato avranno, anche di fronte a un eventuale ritorno della moda politica su posizioni poco favorevoli all'agricoltura e al mondo rurale, ben altro peso di quello che possono avere le consuete recriminazioni, destinate a trovare sporadico accoglimento solo se riescono a trovare il supporto di una base essenzialmente clientelare.

Ben inteso, sarebbe fuori della realtà il credere che, attraverso la pianificazione agricola, l'agricoltura e il mondo rurale possano diventare, per così dire, variabili indipendenti, riducendo le altre attività a variabili dipendenti e quasi a settori residui.

Se, per esempio, un programma industriale si trovasse a dover reperire la propria manodopera in antagonismo a quella richiesta dall'agricoltura, sarebbe veramente utopistico pensare che esso dovesse ridimensionarsi affinché l'agricoltura non venisse depauperata di forze di lavoro. Avverrebbe certamente il contrario. Tuttavia il piano zonale agricolo, con le proprie realizzazioni e le proprie prospettive, potrà indurre la manodopera in questione a un più ponderato giudizio circa l'abbandono o meno dell'agricoltura.

I piani zionali agricoli, come dicevamo, sono elaborati provvisori, i quali, per una veramente razionale pianificazione regionale di sviluppo globale, dovrebbero subire una duplice verifica interzonale e intersettoriale. Tuttavia questa verifica, questa sintesi, si presenta oltremodo complessa, nè si sa quando e da chi potrà essere concretamente attuata. Nell'attesa, non è certo pensabile che tutto rimanga bloccato in nome di un perfezionismo, il quale sarebbe certamente sterile se non altro perchè, al termine del lungo *iter* tecnico e politico per giungere a tale sintesi, molte e non marginali situazioni, già prese in esame, sarebbero radicalmente mutate per l'inesorabile dinamismo delle cose umane.

Occorre, quindi, operare fin d'ora. Un piano zonale agricolo, che sia ben fatto, prescrive certamente molte cose di sicura utilità, le quali hanno molta probabilità di rimanere sostanzialmente tali anche se, in sede di verifica, potrà accadere di constatare che avrebbero potuto più opportunamente essere fatte in maniera quali-

tativamente o quantitativamente un pò diversa. Anche se ciò potrà portare a qualche modesto spreco, non bisogna assolutamente averne eccessivo timore, poichè anche il semplice buon senso ci dice che lo spreco maggiore sarà sempre quello di non avere operato, di aver lasciato che i fondi stanziati siano stati corrosi dalla svalutazione e che, nel frattempo, i problemi irrisolti siano diventati irrisolvibili.

Oseremmo dire che tale necessità di alacramente operare va tenuta presente non solo a piani zionali agricoli ultimati in prima approssimazione e, quindi, suscettibili di verifica, bensì anche in pendenza della redazione e approvazione dei piani stessi, qualora esse dovessero ancora andare per le lunghe e qualora vi siano cose di sicura, macroscopica utilità, suggerite da una conoscenza non del tutto superficiale dell'ambiente fisico e socio-economico in cui si deve operare.

Del resto, tutto ciò che rientra nei concetti della pianificazione scorrevole, la quale, a nostro parere, va intesa non soltanto come continuo aggiornamento dei piani in relazione al mutare imprevedibile degli eventi, ma anche come processo di successive approssimazioni per tener conto di quanto, anche se constatabile e prevedibile, è stato in realtà trascurato per cause contingenti. Tale processo è l'unico che possa conciliare l'imminente antitesi fra la necessità, politica ed economica, di operare celermente e la necessità di studiare profondamente, e purtroppo con lunghi tempi tecnici, la realtà su cui si vuole operare.

Tutto quanto abbiamo detto circa l'importanza dei piani zionali, vale a una condizione, che è fondamentale: la partecipazione delle categorie interessate, esprimetisi pluralisticamente attraverso enti locali, organizzazioni sindacali, associazioni dei tipi più diversi, gruppi spontanei. Esse debbono essere le beneficiarie del piano e, come tali, debbono esserne anche le protagoniste; e ciò non solo perchè hanno diritto a essere artefici del proprio futuro, ma anche perchè un piano, sia pure ben fatto, ma che non fosse da loro sentito come cosa propria, sarebbe fatalmente condannato a rimanere come polveroso e sterile documento d'archivio o, peggio ancora, a realizzare solo alcune onerose opere, a loro volta isterilite dalla mancata lievitazione socio-economica cui avrebbero dovuto sottendere.

Tale partecipazione deve estendersi a tutto il processo di redazione e, poi, di realizzazione e gestione

del piano, a cominciare dalla indagine conoscitiva e dalla fase di formazione delle idee.

Quanto abbiamo detto circa l'autogestione dell'assistenza tecnico-imprenditoriale, ci dispensa dal dilungarci sull'importanza e sulle forme della partecipazione.

Certamente gli «esperti» di ogni genere hanno, nella pianificazione, il loro compito insostituibile, così come l'hanno nell'assistenza tecnico-imprenditoriale. Ma le categorie interessate danno, se opportunamente interpellate, un apporto altrettanto insostituibile di conoscenza della loro realtà, di aderenza alle loro istanze, di praticità nelle realizzazioni.

Questa partecipazione - giova confessarlo chiaramente - non è cosa semplice da ottenere. In primo luogo essa richiede un tempo non breve, mentre, al punto a cui siamo, vi sono delle scadenze che non possono essere ulteriormente procrastinate. In secondo luogo, per essere più efficace, richiederebbe, già in atto, una evoluzione socio-culturale che fa, invece, parte fondamentale degli obiettivi dei piani. Ma anche in questo caso - come, del resto in gran parte delle cose umane - il processo per successive approssimazioni può risolvere il problema, che, altrimenti, si presenterebbe come insolubile. La stessa partecipazione iniziale, la quale potrà anche essere deludente e intessuta più di generiche lamenti che di idee costruttive, sarà una palestra di evoluzione, che porterà a una partecipazione più impegnata, più chiaroveggente, più efficace.

Dicevamo che i piani zionali agricoli hanno grande importanza perchè, una volta approvati, costituiscono un impegno solenne non facilmente revocabile. Ma ciò non deve assolutamente significare che i piani rappresentino una sorta di non modificabili Tavole della Legge. Tutto potrà essere, via via, modificato, aggiornato, perfezionato anche in fase di realizzazione e di gestione, purchè tale dinamico adattamento sia il portatore di nuove situazioni, di nuove istanze, ed anche di correzione degli immancabili errori commessi, ma non di alterne vicende della moda o dei giuochi di potere.

E' proprio anche durante questa fase di realizzazione, di gestione e di perfezionamento, che la partecipazione delle categorie interessate potrà dare frutti sempre più cospicui, anche se necessità contingenti e inadeguata preparazione iniziale abbiano eventualmente concesso solo una partecipazione imperfetta nella fase di redazione dei piani.