

Idda, Lorenzo (1979) *Nuove basi per l'attuazione della riforma agro-pastorale?: qualche considerazione sullo sviluppo della proprietà coltivatrice sul monte dei pascoli e sulla riforma del settore agro-pastorale in Sardegna.* Agricoltura informazioni, Vol. 5 , p. 3-7.

<http://eprints.uniss.it/10866/>

LORENZO IDDA

Istituto di Economia e Politica Agraria dell'Università di Sassari

## NUOVE BASI PER L'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA AGRO-PASTORALE?

(Qualche considerazione sullo sviluppo della proprietà  
coltivatrice sul monte dei pascoli e sulla riforma del  
settore agro-pastorale in Sardegna)

*Estratto da "Agricoltura Informazioni",  
Periodico mensile edito dal Banco di Sardegna  
N. 5 - Aprile 1979*

Negli ultimi trenta anni la politica agraria italiana ha fortemente incentivato lo sviluppo della proprietà coltivatrice. Ad essa, difatti, è stato assegnato e viene tuttora assegnato un ruolo essenziale nell'agricoltura del paese sotto l'aspetto sia economico che sociale.

Al decreto legge n. 114 del 24 febbraio 1948, volto a facilitare, tramite agevolazioni fiscali e creditizie, lo sviluppo spontaneo della proprietà contadina, è seguito, nel marzo dello stesso anno, il decreto legge n. 121, istitutivo della Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina (con competenza territoriale limitata alle regioni del Mezzogiorno e delle Isole), e nell'aprile del 1949 la legge n. 165 contenente norme che estendevano a tutto il territorio nazionale le competenze territoriali della Cassa e regolavano le vendite dei terreni alla Cassa stessa e le espropriazioni in suo favore. Da allora è stata molteplice, anche se molto frammentaria, la produzione legislativa a favore dello sviluppo della proprietà coltivatrice, fino a giungere alle più recenti leggi, n. 590/65 e n. 817/71 e alla recentissima legge regionale sulla «concessione di mutui per l'acquisto di fondi rustici» approvata dal Consiglio della Regione Sarda nello scorcio di fine legislatura.

Le stesse leggi di riforma fondiaria del 1950 tendevano, in ultima analisi, allo sviluppo della proprietà coltivatrice.

Invero, si deve osservare che di tutta questa vasta produzione legi-

slativa gran parte ha mirato per lo più a favorire la piccola proprietà contadina, di ampiezza in genere inadeguata a dar luogo ad aziende efficienti. Del resto l'obiettivo principale della politica agraria degli anni '50 era quello di assicurare il più elevato livello di occupazione per il fatto che la pressione demografica nelle campagne aveva assunto dimensioni considerevoli e le alternative al lavoro agricolo non erano ancora consistenti.

Soltanto nel 1961 nella Conferenza nazionale dell'agricoltura e con il Piano Verde (legge n. 454/61) è stato superato il criterio di *autosufficienza* sul quale era fondato l'istituto della proprietà contadina ed è stato affermato quello di *efficienza* aziendale. Tuttavia la concezione di «impresa familiare efficiente dal punto di vista tecnico ed economico» ha trovato definitiva consacrazione nella legge n. 590/65 ed è stata riaffermata nella successiva legge n. 817/71. È stata pure ripresa nella suddetta legge approvata di recente dalla Regione sarda.

Al di là del numero dei provvedimenti legislativi, però, se si escludono, per ragioni evidenti, gli interventi operati con le leggi di Riforma fondiaria, lo sviluppo più consistente della proprietà coltivatrice è avvenuto in Italia nell'ultimo triennio per il tramite delle leggi n. 590/65 e n. 817/71. Ciò vale anche per la Sardegna, dove la massima parte delle compravendite di terreni operate negli ultimi anni sono avvenute con il

ricorso ai mutui previsti dalle suddette leggi. L'esame dei dati sui mutui erogati dal Banco di Sardegna (che interessano la stragrande maggioranza delle transazioni effettuate nella regione) confermano questa affermazione.

Tra il 1965 (primo anno di applicazione della legge n. 590) e il 1976 (ultimo anno di finanziamento della legge n. 817) i mutui erogati a favore della proprietà coltivatrice sono stati in complesso 1239, come si può vedere nel prospetto riportato. Essi hanno interessato una superficie di 49,5 mila ettari ed hanno comportato un intervento finanziario di 18,6 miliardi di lire. Del totale dei mutui, 519 (42%), per una superficie di 28,7 mila ettari (58%) ed un intervento finanziario di poco più di 10 miliardi (54%), hanno riguardato la formazione di nuove proprietà e 720 (58%), per una superficie di 20,8 mila ettari (42%) ed un intervento finanziario di circa 8,6 miliardi (46%), hanno riguardato l'ampliamento di proprietà preesistenti.

Se si considera che, nel dodicennio considerato, la superficie media dei terreni acquistati per allargare la base produttiva di proprietà preesistenti è stata di 29 ettari e quella dei terreni destinati a formare nuove proprietà di oltre 55 ettari, si può ben dire che l'adeguata base terriera necessaria perchè le aziende possano conseguire, come prevede il legislatore, una effettiva efficienza tecnica ed economica è stata, almeno nella maggior parte dei casi, realizzata. Cosa che rappresenta un elemento assai importante in quanto in queste aziende si possono ragionevolmente prevedere (alcuni casi già lo confermano) sostanziali modificazioni nelle strutture fondiarie e nell'organizzazione dei processi produttivi e, conseguentemente, rilevanti incrementi di produzione e più ancora di produttività.

Se dall'esame regionale si passa a quello delle singole province si constata che la provincia di Sassari, con 535 (43%) compravendite in complesso e 23,4 mila ettari transati (47% del totale regionale), ha registrato il più attivo mercato fondiario; segue la provincia di Nuoro con 280 compravendite (23%) per 13,2 mila ettari (27%), e quindi le province di Cagliari e Oristano, rispettivamente, con 259 compravendite (21%) per 7,9 mila ettari (16%) e con 165 transazioni (13%) per 5,0 mila ettari (10%).

Se poi si fa riferimento all'indirizzo produttivo che caratterizza i terreni in questione si nota che delle proprietà compravendute, 927, che si estendono su circa 45,5 mila ettari, costituiscono la base territoriale di imprese pastorali. Ciò vuol dire che il 75% del numero e il 92% della superficie transata per lo sviluppo della proprietà coltivatrice interessa pascoli naturali e seminativi destinati a colture foraggere. Modesta è invece la superficie transata occupata da colture agrarie e, in particolare, da colture intensive, erbacee ad arboree. Si tratta, invero, di fenomeno noto, ma risulta assai interessante la sua quantificazione.

Il fatto che l'attività del mercato fondiario sardo sia sostanzialmente alimentata da terre ad utilizzazione pastorale, attuale e futura, non può non essere oggetto di adeguata valutazione, sia di per se stesso, sia in funzione dei previsti interventi pubblici — o almeno di taluni di essi — per l'attuazione della riforma dell'assetto agro-pastorale.

Non vi è dubbio che tale tipo di attività del mercato fondiario è dovuta in parte alla più robusta offerta di terre pascolive correlata al fatto che esse appartengono per lo più a proprietari assenteisti che percepiscono, in virtù della legislazione vigente, e si

### Mutui a favore della proprietà coltivatrice per anno di erogazione del mutuo (Sardegna)

Anni	N. propr.	Valore (000 lire)									
		Superficie (ettari)		R.D. (lire)		Concord. tra le parti		Dei nulla osta IPA		Delle erog. della banca	
		Totale	Unitaria	Totale	Ad Ha	Totale	Ad Ha	Totale	Ad Ha	Totale	Ad Ha
1965 (*)	19	619.8516	32.6238	34769.59	56.14	183864.8	296.6	141450.0	228.2	136000.0	219.4
1966	144	3391.8710	23.5547	245262.45	72.31	1466913.0	432.5	1158193.0	341.5	1096324.0	323.2
1967	178	5204.5726	29.2392	310900.19	59.74	2358394.1	453.1	1958477.6	376.3	1854462.0	356.3
1968	163	6417.5224	39.3713	372482.37	58.04	2528946.5	394.1	2129245.0	331.8	2016910.0	314.3
1969	124	5327.2821	42.9620	287968.66	54.06	2227137.0	418.1	1848438.5	347.0	1781987.0	334.5
1970	140	6865.8842	49.0420	365936.45	53.30	3090410.3	450.1	2479326.2	361.1	2459401.0	358.2
1971	66	3734.3117	56.5805	163392.47	43.75	1303501.7	349.1	1010454.0	270.6	999990.0	267.8
1972	23	1502.3190	65.3182	73105.67	48.66	820040.0	545.8	665086.0	442.7	664770.0	442.5
1973	114	4899.1723	42.9752	302053.51	61.65	2320912.9	473.7	2005230.0	409.3	2004300.0	409.1
1974	75	3624.4781	48.3264	203999.01	56.28	2005070.4	553.2	1565045.0	431.8	1565045.0	431.8
1975	93	3956.3873	42.5418	216290.45	54.67	2154382.4	544.5	1741400.0	440.1	1741400.0	440.1
1976	100	3961.5501	39.6155	252303.06	63.69	2921823.3	737.5	2301900.0	581.1	2301900.0	581.1
<b>Totale</b>	<b>1239</b>	<b>49505.2024</b>	<b>39.9558</b>	<b>2828490.88</b>	<b>57.14</b>	<b>23381396.4</b>	<b>472.3</b>	<b>19004245.3</b>	<b>383.9</b>	<b>18622489.0</b>	<b>376.2</b>

(\*) Dal 24-6 al 31-12-1965.

Fonte: Banco di Sardegna. Nostra elaborazione.

attendono di percepire, a seguito della prevista nuova normativa sui contratti agrari, canoni d'affitto molto modesti. Non vi è dubbio, però, che essa è pure dovuta, evidentemente, alla forte domanda da parte degli imprenditori pastori, affittuari o in parte affittuari e in parte proprietari, i quali, anche se di fatto possono disporre e dell'uso a lungo termine a canoni bassi dei terreni che gestiscono in affitto e della facoltà di convenientemente effettuare in essi trasformazioni fondiari, preferiscono acquisirne la proprietà pure a prezzi molto elevati. Ciò vuol dire che ancora nel mondo pastorale sardo è radicata l'aspirazione alla piena proprietà della terra anche se, al tempo stesso, questo fattore produttivo viene sempre più riguardato come mezzo da utilizzare nel modo economicamente più conveniente.

Perciò bene ha operato il legislatore regionale nel disporre, nella suddetta legge concernente la «concessione di mutui per l'acquisto di fondi rustici», di destinare almeno l'80% della maggior parte dei finanziamenti stanziati (di 4,7 miliardi su un totale di 5,7 miliardi) per la concessione di mutui a favore dell'acquisto di fondi rustici nelle zone interne a prevalente economia pastorale.

La logica di questa scelta non risulta esplicitata né nel testo della legge e neppure nella relazione della commissione agricoltura che l'accompagna. Non è dato perciò sapere né intuire se il legislatore regionale abbia voluto con questa disposizione compiere un atto di natura esclusivamente congiunturale, del tutto slegato da una precisa filosofia di sviluppo e razionalizzazione del settore pastorale, oppure abbia voluto rimediare, sia pure in minima parte, ai lunghi ritardi che contraddistinguono l'avvio della costituzione del Monte dei pascoli previsto dalla leg-

ge n. 268/74 e dalla legge regionale n. 44/76, o ancora, abbia con essa avviato di fatto una inversione di tendenza della riforma agropastorale, fondata, in base alle leggi appena citate, sulla costituzione del Monte dei pascoli (proprietà pubblica) quale strumento per 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 di altre categorie».

Se fosse quest'ultima l'interpretazione da dare al disposto in questione appare logico che esso costituirebbe soltanto il primo passo, anche se può essere compiuto con rapidità, verso la formulazione e l'attuazione, su nuove basi, del programma di riforma agropastorale. Il quale, così come è stato concepito alcuni anni fa dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni di criminalità in Sardegna e trasfuso nella legge n. 268/74, se poteva essere rispondente allora (e noi lo abbiamo sostenuto), forse non lo è altrettanto oggi in una situazione economico-sociale della regione e del comparto pastorale considerevolmente mutata. Non è azzardato ipotizzare che la sostituzione della pastorizia nomade con quella stanziale, articolata in aziende di dimensioni adeguate ed efficienti dal punto di vista tecnico ed economico, si possa meglio e più speditamente realizzare favorendo la formazione di imprese lavoratrici con terra in proprietà — visto che lo strumento dell'affittanza è divenuto e tutto fa ritenere che permarrà estremamente rigido — tramite l'allargamento dei mutui a lungo termine e a basso saggio d'interesse secondo la logica dell'apposita legge regionale che riflette sostanzialmente quella delle leggi n. 590/65 e n. 817/71, piuttosto che facendo ricorso alla costituzione del Monte dei pascoli e

alla redistribuzione, in affitto, dei terreni acquisiti.

D'altro canto, a parte anche altre considerazioni, la somma destinata alla formazione del Monte dei pascoli (100 miliardi) risulta oggi molto modesta, dato il considerevole aumento dei valori fondiari, per l'acquisto o l'esproprio di vaste superfici terriere. Essa, invece, se opportunamente destinata sia alla costituzione di un «fondo di rotazione» per lo sviluppo della proprietà coltivatrice, sia al concorso negli interessi sui mutui erogati con proprie disponibilità dagli istituti di credito per lo stesso fine, potrebbe incisivamente attivare il mercato fondiario dei terreni a vocazione pastorale non solo nelle zone interne ma in tutta la regione, dato che tali terreni sono diffusamente presenti nell'intero territorio regionale e risultano anche quelli più frequentemente richiesti ed offerti in quasi tutta l'isola.

Con ciò non si pensa, naturalmen-

te, che non sia utile procedere anche alla «formazione dei piani zonal di valorizzazione» contemplati nella legge regionale n. 44/76 per l'attuazione della riforma agro-pastorale. Il loro contenuto può tuttavia essere limitato alle indicazioni delle linee di sviluppo più rispondenti alle zone d'intervento, nel quadro generale dello sviluppo agricolo regionale, ed alla formulazione e progettazione delle opere infrastrutturali di interesse zonale. Queste ultime, d'altra parte, in un territorio come quello della Sardegna ed in particolare come quello delle zone a prevalente economia pastorale, si dimostrano essenziali per lo sviluppo e consolidamento delle aziende pastorali stabili, ben dimensionate, efficienti. Una vera riforma del comparto agro-pastorale e dell'agricoltura non può difatti in Sardegna, data la situazione attuale, prescindere dal risolvere assieme i problemi terrieri, delle strutture aziendali, delle infrastrutture.