

Presentazione

Nel fare la presentazione a questo incontro su «Aspetti giuridici ed economico-estimativi della pianificazione regionale» non accennerò alle questioni teoriche relative alla pianificazione regionale e neppure alle esperienze che si sono fatte in Italia.

Di entrambi i problemi, ed in particolare del secondo, tratteranno ampiamente i relatori.

Farò invece un rapido quadro e poche osservazioni sulla pianificazione in Sardegna (anche perché ad essa si fa specifico riferimento nel tema del Convegno).

Lo Statuto speciale per la Sardegna ha impegnato, con l'art. 13, lo Stato a disporre «un piano organico per la rinascita economica e sociale dell'isola».

Nel 1951, il Governo, d'intesa con la Giunta regionale, provvedeva a costituire una «Commissione economica di studio per la rinascita della Sardegna» con la funzione «di studiare le risorse sarde e di prospettarne la valorizzazione economica nei vari settori dell'agricoltura, delle miniere, dell'industria, del commercio, delle comunicazioni, del credito, delle condizioni sociali e dell'istruzione».

I lavori della Commissione si conclusero nel 1958 con la elaborazione di un «Rapporto conclusivo» che conteneva un quadro della situazione e l'indicazione delle linee di un possibile programma di sviluppo.

Nel luglio del 1959 venne nominata una nuova commissione, chiamata «Gruppo di lavoro», con il compito di enunciare un vero e proprio programma di intervento e di indicare la strumentazione di attuazione; programma che, indicato col termine «Rapporto», il Gruppo di lavoro ultimò nel novembre dello stesso 1959.

Nel 1961 il Consiglio dei Ministri approvò il disegno di legge che dettava norme per la formazione di un «Programma straordinario per favorire la rinascita economica e sociale della Sardegna», e, dopo un lungo iter legislativo, nel 1962 il Parlamento approvò la relativa legge (L. n. 588/62).

La Regione sarda, successivamente, emanò la L.R. n. 7/62, per stabilire «i compiti della Regione in materia di sviluppo economico e sociale della Sardegna».

Si fece, sempre nel 1962, lo «Schema generale di sviluppo», e poi diversi programmi esecutivi.

La logica del piano di sviluppo (Piano di rinascita della Sardegna) era quella di promuovere uno sviluppo sostanzialmente equilibrato, anche se imperniato sulla preminente crescita del settore industriale, al quale veniva assegnato un ruolo trainante nel processo di sviluppo.

Di fatto, tuttavia, forse al di là della volontà dei gestori politici del piano, gli investimenti industriali hanno assorbito la parte più rilevante delle risorse finanziarie dello stesso. Per di più è stata privilegiata la grande industria di base a scapito della media e piccola industria manifatturiera. Ciò perché si riteneva, fra l'altro, che l'industria di base potesse generare un consistente indotto. Ma questa industria ha inciso sull'economia regionale in modo assai meno rilevante rispetto alle aspettative, anche a non considerare l'attuale stato di grave crisi che la caratterizza (che peraltro non è solo dell'industria chimica sarda).

Per altro verso, gli interventi pur non rilevanti indirizzati all'agricoltura non sono stati effettuati, per lo più, sulla base di innovative scelte di fondo, quanto piuttosto secondo le linee generali della politica agraria italiana.

Sicché alla fine dell'attuazione del piano i risultati sull'economia e sulla società sarda sono stati, in complesso, bensì positivi, ma non certo nella misura in cui avrebbero potuto esserlo.

In particolare, le caratteristiche del settore agricolo, nell'insieme, non sono mutate di molto: in fatto di utilizzazione del suolo, di strutture aziendali e interaziendali, di tecnologie produttive, di organizzazione commerciale, e, conseguentemente, di livelli di produzione e di reddito per gli addetti.

Alla fine degli anni '60 e nei primi anni '70 sono stati pure elaborati, da parte della Regione e dell'Ente di Sviluppo, relativamente al settore agricolo, diversi piani zionali; essi tuttavia non hanno trovato attuazione.

La recrudescenza del banditismo durante la fine degli anni '60, che si riteneva collagata alle peculiari condizioni di sottosviluppo della regione, e soprattutto delle sue aree interne, ha favorito la costituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni di criminalità in Sardegna. La Commissione, presieduta dal Sen. Prof. Giuseppe Medici, ha svolto un intenso e rigoroso lavoro, che è stato tradotto in una relazione generale ed in una serie di allegati pubblicati nel 1972. Nel 1974 è stata

poi approvata, come atto conseguente, la legge di «Rifinanziamento, integrazione e modifica della L. n. 588/62 (piano straordinario per la rinascita economica e sociale della Sardegna) e riforma dell'assetto agropastorale in Sardegna» (L. n. 268/74). Nel 1976 è stata infine emanata l'apposita legge regionale sulla riforma dell'assetto agropastorale (L.R. n. 44/76).

La legge n. 268/74 di rifinanziamento del piano di rinascita contempla uno stanziamento complessivo — per il periodo 1974-1984 — di 600 miliardi, di cui 340 a favore degli interventi per lo sviluppo industriale (Titolo I della legge),¹ e 260 miliardi per la riforma dell'assetto agropastorale (Titolo II della legge).

Lo sviluppo industriale viene ora concepito (a differenza che nel primo piano di rinascita) come «diffusione delle imprese di piccole e medie dimensioni, nonché delle industrie manifatturiere ad alta intensità di lavoro».

Lo sviluppo agricolo viene invece prevalentemente rivolto — a ragione delle cause che hanno originato la legge — alla realizzazione di una profonda riforma del settore pastorale.

La legge in questione, facendo proprie le conclusioni della Commissione parlamentare d'inchiesta, stabilisce che la riforma dell'assetto agropastorale deve avere 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».

Per il conseguimento di questo fine si prevede la costituzione di un demanio pubblico di terreni (Monte dei pascoli), da realizzare «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».

In realtà, la Commissione parlamentare d'inchiesta riteneva che la trasformazione della pastorizia da nomade in stanziale dovesse passare attraverso la coincidenza dell'impresa pastorale con la proprietà dei pascoli. E al riguardo sosteneva che si sarebbe dovuto «procedere all'esproprio totale ed alla redistribuzione di tutti i terreni a pascolo dati in affitto da proprietari non coltivatori», nonché, quando fosse risultato necessario, dei «terreni in proprietà dei pastori, garantendo loro di continuare il lavoro in condizioni migliori». Però rendendosi conto che una così inte-

¹ Invero, almeno il 20% di tale stanziamento doveva essere indirizzato al finanziamento degli interventi per lo sviluppo agricolo previsti negli articoli da 15 a 25 della L. n. 588/62.

grale soluzione poteva trovare ostacolo nella realtà, stabili (come è contenuto nella L. n. 268) che si potesse egualmente costituire il Monte dei pascoli tramite l'aquisto e l'esproprio dei terreni a pascolo permanente dati in affitto da proprietari non coltivatori.

Al riguardo, stimando allora un prezzo medio di 250 mila lire per ettaro, prevedeva di acquisire al Monte dei pascoli una superficie di 400 mila ettari per un importo di 100 miliardi. Stanziamento che è fissato nella L. n. 268 nel titolo cui fa capo la riforma agro-pastorale.

I restanti stanziamenti di questo titolo della legge vengono destinati al miglioramento e trasformazione dei pascoli (110 miliardi) e alla forestazione (50 miliardi).

In Sardegna, pertanto, in base alla legge di rifinanziamento del piano di rinascita (e alla legge regionale attuativa di questa) la pianificazione regionale agricola ha per campo di azione, sostanzialmente, il settore pastorale. La cui riforma fa perno soprattutto sulla formazione del Monte dei pascoli, nonché sulla conseguente realizzazione di piani di valorizzazione in delimitate zone di sviluppo agro-pastorali.

Invero, nel 1976, è stato elaborato dalla Regione un programma di sviluppo e d'intervento per gli anni 1976-78, nel quale, per quanto concerne l'agricoltura, oltre all'attuazione della riforma agro-pastorale — come definita nelle leggi nazionale e regionale di cui si sta trattando — sono previsti la realizzazione di un progetto promozionale per i comparti vitivinicolo, ortofrutticolo e lattiero-caseario, ed interventi coordinati per favorire l'utilizzazione delle acque irrigue.

Tuttavia, ad oggi, è stato realizzato ben poco di tutto quanto programmato. Sostanzialmente nulli risultano poi gli interventi per la riforma agro-pastorale: sono state acquistate per il Monte dei pascoli superfici di terreno del tutto insignificanti, mentre non si è dato luogo a nessun intervento di miglioramento e trasformazione dei terreni a pascolo, anche perché non è stato attuato alcun piano di valorizzazione di zone di sviluppo agro-pastorali.

E ciò, nonostante la Commissione parlamentare d'inchiesta — che di fatto ha proposto la legge di rifinanziamento del piano di rinascita e ne ha favorito l'approvazione — avesse sostenuto con forza (10 anni fa) che mancanza di provvedimenti straordinari ed efficaci si sarebbe arrivati presto ad una crisi che avrebbe bloccato la vita agricola e pastorale dell'Isola, con gravissime conseguenze sociali.

A questa crisi non si è ancora arrivati, non perché fosse errata la previsione della Commissione, ma perché in questi anni in Sardegna la crisi ha investito in misura rilevante i settori extra-agricoli, lo sviluppo

generale ha proceduto a ritmi molto lenti, ed il mondo agricolo non ha trovato sbocchi occupativi al di fuori del settore. Ma non vi è dubbio che sia stata di grave danno per la regione la mancata attuazione dei programmi di sviluppo agricolo che pure avevano una copertura finanziaria.

Invero, mentre non sembra giustificabile l'inerzia politica nella realizzazione degli interventi per l'irrigazione e dei progetti di settore (vitivinicolo, ortofrutticolo, lattiero-caseario), risulta comprensibile il non decollo della riforma agro-pastorale.

Essa si fonda — lo si è visto — sulla costituzione del Monte dei pascoli e sulla realizzazione di piani di valorizzazione in terreni delimitati.

Il Monte dei pascoli, inteso quale strumento di ristrutturazione aziendale per favorire la trasformazione della pastorizia da nomade in stanziale, poteva trovare giustificazione e consensi nel contesto economico e sociale della Sardegna pastorale della fine degli anni '60, quando la Commissione parlamentare proponente ha svolto i suoi lavori nell'Isola. Con l'andar del tempo, però, gli stessi operatori interessati hanno mostrato di non accettarlo. E ciò non è stato privo di influenza sulla classe politica.

Oggi, poi, non è più pensabile, realisticamente, che esso possa essere costituito, almeno nelle dimensioni e per i fini per i quali era stato concepito. Se si dovesse procedere alla sua formazione, considerando che i prezzi attuali dei terreni a pascolo permanente si attestano su oltre 2 milioni ad ettaro, si potrebbero acquisire, con i 100 miliardi stanziati dalla legge n. 268, meno di 50 mila ettari. Vale a dire una superficie molto modesta in rapporto alle centinaia di migliaia di ettari di pascoli affittati e al milione e trecentomila ettari di pascoli permanenti esistenti in Sardegna.

Perciò se si dovesse far conto sui finanziamenti stanziati al riguardo, il Monte dei pascoli che si potrebbe formare avrebbe ben poco significato quale strumento di ristrutturazione delle aziende pastorali. Esso, inoltre, operativamente, specie nella fase di redistribuzione della terra, darebbe luogo più ad inconvenienti che a vantaggi.

Senza contare, poi, che in una fase della vita nazionale e regionale caratterizzata da accentuata deficienza di risorse finanziarie pubbliche, risulterebbero a dir poco inopportune immobilizzazioni di capitali in risorse private che comunque verrebbero destinate alla produzione.

In questi anni, d'altro canto, non pochi imprenditori pastori hanno acquisito in proprietà, per la formazione o l'ampliamento aziendale, facendo ricorso alle agevolazioni creditizie previste dalle leggi sullo sviluppo della proprietà coltivatrice, ampie ed accorpate estensioni di terra. Ma si tratta pur sempre, nell'ambito delle aree a prevalente economia pasto-

rale, di superfici in complesso modeste e tali da non modificare sostanzialmente la generale struttura fondiaria aziendale.

Gli elevati valori assunti ormai dai terreni, anche da quelli piú difficili, fanno presumere però — quand'anche fossero in atto particolari provvedimenti incentivanti — che l'acquisizione della proprietà della terra da parte dei pastori registrerà un rallentamento.

D'altra parte, l'acquisizione in proprietà della terra, a causa appunto degli alti valori — piú elevati, per varie note ragioni, di quelli corrispondenti al rendimento —, rende molto onerosa l'operazione e comporta quindi immobilizzazioni di cospicui capitali che potrebbero essere piú proficuamente impiegati nella riorganizzazione e nella gestione aziendale.

Come si può attuare allora la ristrutturazione della base aziendale se è essenziale — e lo è — per riorganizzare il settore pastorale e trasformare la pastorizia da nomade in stanziale, quando per varie ragioni non appare appropriato il Monte dei pascoli e non sembra essere né opportuna né possibile su estesa scala neppure l'acquisizione in proprietà da parte dei pastori della terra loro necessaria a dar luogo ad adeguato basi terriere di efficienti imprese pastorali?

Nelle agricolture evolute dei paesi industrializzati e in non poche aree del nostro paese, la crescente introduzione di nuove tecnologie, finalizzate all'incremento dell'efficienza tecnica ed economica e al miglioramento della qualità di vita aziendale, sta portando verso la specializzazione produttiva, l'aumento delle dimensioni economiche delle aziende, il maggiore ricorso al mercato per l'acquisizione dei fattori e mezzi tecnici (con conseguente piú elevato fabbisogno di capitali), e perciò anche alla separazione dell'uso dalla proprietà delle risorse. Si tratta del resto di processi che già si sono affermati nelle attività extra-agricole.

In questo contesto, per le imprese pastorali proiettate verso il progresso e verso situazioni di alta produttività dei fattori, assume importanza certamente non essenziale e neppure rilevante il fatto che la proprietà della terra sia pubblica o sia degli stessi imprenditori. Ciò che ha considerevole rilevanza è il fatto che si possa disporre di terra di superficie adeguata e possibilmente accorpata per sostenere imprese efficienti. Ma la terra può anche appartenere a persona diversa dall'imprenditore. In questo caso, naturalmente, condizione necessaria è che il prezzo d'uso della terra assuma valori non elevati e neppure troppo bassi, ma congrui.

Non elevati perché potrebbero comprimere — è avvenuto in passato — a livelli non accettabili il reddito imprenditoriale; non troppo bassi perché, in imprese efficienti, non sarebbero di utilità determinante per l'imprenditore, mentre scoraggerebbero la proprietà non imprenditrice;

congrui perché, se combinati — come deve essere — con l'uso stabile della terra da parte dell'imprenditore e con la libertà per questi della migliore utilizzazione della stessa risorsa, esprimerebbero una equilibrata situazione di convenienza per la due figure economiche.

L'affitto così inteso (non ho ancora visto la nuova legge sui patti agrari approvata dalla Camera, ma da quanto riportato dalla stampa non sembra che essa abbia eliminato dal tutto le grossolane storture della precedente legge del 1971) ed altre moderne forme societarie tra proprietà e impresa per la gestione potrebbero in maniera confacente consentire l'allargamento e la stabilità della base terriera aziendale, obiettivo primo di una reale riforma dell'assetto agro-pastorale sardo.

Ritengo che l'impostazione delineata per poter modellare su nuove basi le strutture delle aziende pastorali sarde sia in linea con un effettivo corso di progresso agricolo. Essa favorisce consistenti apporti di capitale privato di provenienza anche extra-agricola al settore agricolo (quanto mai necessari), consente la destinazione del capitale d'impresa agli investimenti aziendali e alla modernizzazione tecnologica, non contribuisce a rendere inadeguato, in imprese efficienti, il reddito imprenditoriale.

Tutto, ciò, ovviamente, comporta, tra l'altro, una opportuna revisione della legge n. 268 di rifinanziamento del piano di rinascita e della legge regionale attuativa n. 44. Ma le leggi, quando c'è la volontà politica, si modificano e aggiornano in tempi brevi.

Una volta fatte queste brevi considerazioni sul Monte dei pascoli inteso quale strumento di pianificazione del settore pastorale, è opportuno svolgere qualche osservazione sull'altro strumento della riforma agro-pastorale: i piani di valorizzazione delle zone agro-pastorali.

Sono previste modalità troppo burocratiche, in gran parte inutili, per la elaborazione di questi piani; modalità che hanno fortemente frenato lo svolgimento delle analisi e degli studi zonali.

Visto che in fatto di piani di valorizzazione realmente operativi si è indietro (al di là dei dati ufficiali sugli studi definiti e in corso), viene da domandarsi se non sarebbe più opportuno delimitare le zone di sviluppo agro-pastorali nell'ambito delle Comunità montane ed elaborare i relativi piani di valorizzazione nel contesto dei piani di sviluppo economico che le Comunità si stanno apprestando a fare.

Nei mesi passati è stato predisposto il nuovo programma triennale 1982-84. Esso, riguardo al settore agricolo, riproduce in concreto gli stessi interventi — in gran parte non attuati, come si è detto — del precedente programma triennale.

Se si considera che le risorse finanziarie del programma assumono —

dati gli attuali livelli dei prezzi —, entità ormai modeste, non ci si può aspettare dalla sua attuazione (anche se fosse puntuale) grossi risultati per lo sviluppo agricolo regionale. Ma soprattutto è ragionevole ritenere — per le ragioni prima esposte — che continuerà a restare sulla carta la riforma del settore agro-pastorale.

Riforma che è estremamente necessaria ed urgente per la Sardegna, in quanto il settore pastorale, per le sue dimensioni, riveste una considerevole importanza economica e sociale.

Attualmente le imprese pastorali, nonostante le deficienze strutturali e organizzative, danno per lo più redditi soddisfacenti — in rapporto ai redditi del complessivo settore agricolo —, ma soltanto a causa del buon livello dei prezzi dei prodotti. Esse però sono allocate in aree del tutto marginali, riguardo ad infrastrutture economiche e civili e a condizioni di vita di una società moderna.

Se non si supera questa marginalità zonale e, soprattutto, se ad essa si viene a sovrapporre una marginalità delle imprese, una parte consistente delle risorse sarde diverrebbe inutilizzata, con le conseguenze che non è difficile immaginare.

Il piano triennale 1982-84, se opportunamente modificato, potrebbe contribuire, se non altro (data l'entità modesta degli stanziamenti), ad avviare nella giusta direzione il processo di sviluppo.

LORENZO IDDA