

Pianificazione, proprietà agricola e diritti dei proprietari

di Fernando Salaris

Sommario

- 1) Premessa
- 2) Pubblici poteri e proprietà agricola
 - a) incidenza dell'affitto di fondi rustici, dell'assegnazione di terre e della disciplina comunitaria sulla proprietà agricola
 - b) incidenza dei pubblici poteri sul «diritto di proprietà» e sui «diritti dei proprietari»
- 3) Alcune considerazioni sull'esperienza regionale sarda

1. I pubblici poteri, tramite lo strumento della pianificazione esercitato secondo l'art. 41 Cost., si prefiggono di raggiungere non solo il massimo indice di produttività dell'attività agricola, ma di indirizzare tale attività verso fini sociali per garantire la tutela, la sicurezza e la dignità dell'operatore agricolo.¹ Perciò l'intervento pubblico ha accentuato la sua portata ed ha assunto caratteristiche complesse, in seguito alla sua partecipazione allo sviluppo delle attività degli operatori privati.

¹ v. Bolla, *L'ius proprium dell'agricoltura ed il contributo della sociologia alla sua ricostruzione scientifica nell'epoca del «pianismo»*, in *Riv. dir. agr.*, 1960, I, pag. 399 e segg.; Id., *La fonction du droit agrarie en tant que ius proprium qui a pour but de concilier les interets en contraste et qui en reglementant juridiquement l'economie tend a surpasser les ideologies opposees* in *Riv. dir. agr.*, 1962, I, pag. 213; id., *Dominante esigenza della sociologia nella ricostruzione del diritto agrario nell'età dell'economia programmata e territorializzata per zone e regioni agricole*, in *Riv. dir. agr.*, 1967, I, pag. 734; Id., *La pianificazione dei sistemi normativi*, in *Riv. dir. agr.*, 1967, I, pag. 7 e segg.; Pampaloni, *Pianificazione agricola*, Milano, 1968, pag. 89 e segg., 307 e segg.; Grementieri, *La pianificazione in agricoltura e le organizzazioni comunitarie europee*, in *Riv. dir. agr.*, 1969, I, pag. 182 e segg.; Palermo, *Sviluppo dell'agricoltura*, in *N.º Dig. It.*, vol. XVIII, Torino, 1971, pag. 991 e segg.; Mosco, *Programmazione, pianificazione agricola e autonomia privata*, in *Riv. dir. agr.*, 1974, I, pag. 755 e segg.; Giorgi, *I piani agricoli territoriali*, nel vol. *Problemi dell'agricoltura sarda*, Sassari, 1974, pagg. 75 e segg.; A.M. Corso, *La legislazione agricola: dalla programmazione finanziaria alla pianificazione territoriale*, in *Riv. dir. agr.*, 1978, I, pag. 397 e segg.

2. Gli interessi dell'agricoltura si devono realizzare prevalentemente con un sistema di interventi sul regime fondiario² che valorizza l'impresa a scapito della proprietà. Ciò è anche un fondamentale carattere della c.d. politica delle «strutture», perseguita dalla Comunità economica europea. L'appartenenza della terra è apparsa di conseguenza sempre meno rilevante rispetto alla titolarità dell'impresa e gli stessi temi dell'intervento legislativo — si è opportunamente osservato³ — subiscono l'attrazione dell'impresa e sono espressi in termini attinenti all'impresa: il problema della minima unità fondiaria, ad esempio, diventa il problema delle dimensioni dell'impresa efficiente.⁴

Inoltre il diritto agrario — si è giustamente fatto notare⁵ — ha sempre conosciuto, per motivi di utilità pubblica, «provvedimenti ablativi» della proprietà e degli altri diritti soggettivi sulla terra (vedasi la vicenda dell'espropriazione), per porre il titolare nella situazione di dover cedere la proprietà dei beni o di localarli ad un coltivatore designato dai pubblici poteri.

Infatti, malgrado la prudenza dimostrata dal legislatore nazionale e da quello comunitario nel fare uso di mezzi coercitivi, per adeguare il contenuto della proprietà alla realtà dell'ordinamento regionale, si è diffusa la tendenza a surrogare a volte bruscamente, ma con efficacia, i vecchi istituti giuridici con i nuovi:⁶ ad esempio la proprietà di cui all'art. 832 cod. civ. con il tipo di proprietà che emerge dalla legislazione speciale in agricoltura. Quest'ultima spesso ha fatto ricorso a mezzi di emergenza coattiva nei rapporti privati ed ha inciso, malgrado le opportune cautele e garanzie adottate, in una misura molto rilevante sulla tradizionale struttura della proprietà: tant'è che da tempo la dottrina⁷ ha parlato con insistenza di una proprietà agricola «particolare», «diversa» da quella disciplinata nel codice civile.

La proprietà agricola, pur stimolata ed incentivata da consistenti incoraggiamenti finanziari e fiscali, ha subito profondamente gli effetti del-

² v. Carrozza, *L'individuazione del diritto agrario per mezzo dei suoi istituti*, in *Riv. dir. civ.*, 1974, pag. 8 dell'estratto; Galloni, *Leggi cornice in agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 1963, I, pag. 360.

³ v. Carrozza, *op. loc. ult. cit.*

⁴ v. Carrozza, *op. loc. ult. cit.*

⁵ v. Carrozza, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, Milano, 1973, pag. 160.

⁶ Carrozza, *op. loc. ult. cit.*, pag. 162.

⁷ v. Pugliatti, *Lineamenti della proprietà agricola*, nel vol. *La proprietà del nuovo diritto*, Milano, 1954, pag. 323.

la pianificazione in agricoltura. Si è così evidenziato il reciproco nesso sussistente tra la valorizzazione dell'impresa, il lavoro e la proprietà agricola,⁸ la quale si è rivelata in declino rispetto all'impresa. I pubblici poteri infatti hanno impresso segni indelebili sull'«utile sociale» della proprietà agricola, sia intervenendo indirettamente sulla proprietà tramite la disciplina dei contratti agrari, sia col mezzo diretto della riforma fondiaria e della prelazione agraria.⁹ Il legislatore in agricoltura si è riconosciuto un largo margine di discrezionalità nella scelta dei criteri di limitazione della proprietà secondo le regioni e le zone agrarie e nell'assetto del territorio da assoggettare. Di conseguenza il modo di utilizzazione sociale della proprietà agricola è nel presente permeato di elementi pubblicistici, diretti comunque a mitigare il carattere individualistico che tradizionalmente veniva riservato all'istituto proprietario.¹⁰

a) È opportuno ricordare alcuni degli interventi più significativi operati dai pubblici poteri in tema di proprietà agricola.¹¹ I mutati rapporti fra proprietà ed iniziativa economica hanno condotto innanzitutto al declino della proprietà rispetto all'impresa, ma hanno pure determinato la modificazione della concezione classica del diritto di proprietà e dei «diritti dei proprietari».¹² Quella del proprietario, così, si rivela una situa-

⁸ La dottrina al riguardo è numerosissima. Vedi a titolo indicativo Irti, *Profili della programmazione agricola (o per una rilettura dell'art. 44, 1° comma, Cost.)*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, pag. 391 e segg.; Galloni, *Tipologia dell'impresa agricola*, nel vol. *L'impresa agricola*, Bari, 1978, pag. 37 e segg. Sullo stretto collegamento fra la nozione di programmazione e quella di pianificazione, v. Carrozza, *Aspetti giuridici ed economico-estimativi della pianificazione*, in *questi Atti*.

⁹ v. Vitucci, *Contratti agrari e diritti reali*, in *Manuale di diritto agrario italiano*, a cura di Irti, Torino, 1978, pag. 242; v. pure Carrozza, *Problemi di teoria generale del diritto agrario* in *Riv. dir. civ.* 1973, I, pag. 243 e segg.

¹⁰ v. E. Romagnoli, *Riforma fondiaria e riforma agraria*, in *Manuale di diritto agrario italiano*, cit., pag. 545. Sul differente modo di intendere il concetto di «utilizzazione sociale» della proprietà agricola v. Natoli, *La funzione «antisociale» della proprietà privata secondo la Corte Costituzionale*, in *Riv. giur. lav.*, 1972, pag. 601 e A.M. Sandulli, *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, pag. 484 e segg.

¹¹ v. E. Romagnoli, *Affitto. Disposizioni generali*, in *Comm. cod. civ.*, a cura di Scialoja e Branca, Bologna — Roma, 1978, pag. 41 e bibliografia ivi.

¹² v. a titolo esemplificativo Milani, *La proprietà forestale*, Milano, 1964, pag. I e segg.; N. Coviello, *La proprietà commerciale*, Milano, 1966, pagg. 7 e segg.; Pelosi, *La proprietà risolubile nella teoria del negozio condizionato*, Milano, 1975, pag. 143; P.A. Mazzoni, *La proprietà procedimento. Pianificazione del territorio e disciplina della proprietà*, Milano, 1975, pag. 131 e segg.; Caparelli-Silvestro, *Multiproprietà*, in *Dizionari di diritto privato*, a cura di Irti, Milano, 1980, pag. 573 e segg., Jannelli, *La proprietà costituzionale*, Napoli, 1980, pag. 25 e segg.

zione complessa che viene ricondotta alla figura del potere-dovere,¹³ alla formulazione di un c.d. «diritto sociale» inteso come «mescolanza di elementi e rapporti strutturalmente distinti e collegati in un rapporto di diritto pubblico ed uno di diritto privato, che fanno capo al medesimo soggetto, il quale sta al centro, come soggetto attivo e ad un tempo come soggetto passivo».¹⁴

Quando, ad esempio, il proprietario agricolo è anche conduttore del fondo, l'«obbligo di proprietà»¹⁵ costituisce l'espressione più eclatante dell'intervento pubblico nei rapporti privati. Quest'obbligo consiste nella cura diretta della gestione produttiva del fondo, propriamente nel «gode-re» del bene secondo le forme della gestione produttiva che, si è osservato,¹⁶ «esalta la funzione della proprietà e costituisce valida giustificazione della sua tutela».

Ma anche quando il proprietario cede al conduttore la gestione del fondo, gli effetti dell'intervento pubblico nella disciplina del rapporto contrattuale si fanno sentire. Al conduttore vengono riconosciuti poteri particolarmente ampi: nuovi diritti, si è detto,¹⁷ che inequivocabilmente presentano l'aspetto della realtà. La garanzia di stabilità nella gestione del fondo si traduce nella quasi perpetuità del diritto del conduttore; l'automaticità del rinnovo e della proroga del contratto conduce ad un vero e proprio diritto di esigere il mantenimento del potere di utilizzazione del fondo; il diritto di prelazione si evolve in una specie di proprietà eventuale sul terreno coltivato, il cui acquisto definitivo è subordinato solo alla messa in vendita; il diritto di scambiare e subaffittare certe zone di terreno del fondo affittato e di conferire questo fondo a cooperative di coltivatori, di modificare lo stato dei luoghi e di procedere a miglioramenti anche senza il consenso del concedente. Ma non è solo con l'affitto che i pubblici poteri hanno profondamente inciso sulla proprietà; lo hanno fatto con i contratti di assegnazione di terre voluti dalle leggi di riforma fondiaria e in particolar modo con quelli regolati dalla legge n° 440 del 1978, in tema di terre incolte, abbandonate o insufficientemente colti-

¹³ v. F. Romano, *Diritto e obbligo nella teoria del diritto reale*, Napoli, 1967, pag. 226 e segg.

¹⁴ v. Pugliati, *Interesse pubblico e privato nel diritto di proprietà*, in *La proprietà del nuovo diritto*, cit. pag. 46.

¹⁵ v. E. Romagnoli-Germanò, *L'affitto di fondi rustici*, Roma, 1975 pag. 65.

¹⁶ E. Romagnoli-Germanò, *op. loc. ult. cit.*

¹⁷ In proposito v. Germanò, *Il processo agrario. Studio comparativo sul diritto europeo occidentale*, Milano, 1973, pag. 63 e segg.

vate. La situazione proprietaria infatti viene esposta all'espropriazione se non della proprietà, del potere di gestione aziendale, a vantaggio del coltivatore più idoneo.¹⁸

La proprietà moderna non è più dunque immobilizzata in un modello scarno e semplicissimo,¹⁹ né è più costruita sopra idealità e interessi supremi.²⁰ Essa è condizionata *in primis* dalle direttive di politica agraria, specie da quelle patrocinate dal Mansholt, che hanno provocato l'amputazione dal nostro sistema positivo di larghe fette di normazione.²¹

La vicenda della proprietà agricola si è così rivelata idonea a contaminare le classiche qualificazioni civilistiche, le quali non riflettono più la realtà dei rapporti. Il dogma apparentemente immutabile «della proprietà» finisce per trasfigurarsi in una molteplicità «di proprietà».²²

Nella quasi totalità dei paesi dell'Europa occidentale è riscontrabile un intervento pubblico costantemente presente ed attivo nella disciplina delle vicende agrarie. Esso si rivela in particolar modo quando favorisce la proprietà diretta coltivatrice ed integra la disciplina del contratto agrario con strumenti di interesse pubblico, come la proroga o la prelazione, e con il potenziamento dell'impresa agricola.²³ Quella comunitaria è una proprietà dinamica, che obbliga i proprietari a gestire unità culturali efficienti, il cui carattere sociale e produttivo è coadiuvato dallo Stato.²⁴ Attribuire agli organi pubblici un controllo sulla formazione del contratto; garantire la continuità della coltivazione della terra da parte dello stesso affittuario attraverso la regolamentazione del canone di affitto e la possibilità di trarre dal lavoro un reddito sufficiente per una vita dignitosa; riconoscere all'affittuario il diritto ad un'indennità per i miglioramenti eseguiti sul fondo; creare procedimenti formali che possono risolvere even-

¹⁸ v. Carrozza, *L'assegnazione di terre*, in *Manuale di diritto agrario italiano*, cit., pag. 375; Costantino, *Commento all'art. 1 della legge 4 agosto 1978, n. 440*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1979, pag. 523.

¹⁹ v. Grossi, *L'inaugurazione della proprietà moderna*, Napoli, 1981, pag. 53.

²⁰ v. Grossi, *op. loc. cit.*

²¹ Carrozza, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, cit., pag. 162; da ultimo v. Rodotà, *Il terribile diritto*, Bologna, 1981, pag. 39 e segg.

²² Carrozza, *L'individuazione del diritto agrario per mezzo dei suoi istituti*, cit., loc. cit.

²³ v. E. Romagnoli, *Lezioni di diritto agrario comparato*, Firenze, 1970-1971; M.L. Spinelli, *Struttura, strutture agrarie, politica delle strutture*, in *Riv. dir. agr.*, 1976, I, pag. 129 e segg.; Carrozza, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, cit., pag. 153.

²⁴ v. E. Romagnoli, *Affitto. Disposizioni generali*, cit. pag. 42

tuali controversie fra le parti, sono principi comuni ai paesi aderenti alla CEE.²⁵

Le retribuzioni all'esercizio del diritto di proprietà sono dunque ammesse in linea di principio, purché rimangano entro i limiti di quanto giudicato dagli Stati «necessario» ai fini della tutela dell'interesse generale. In tutti gli Stati membri vari testi legislativi hanno dato una concreta espressione a questa funzione sociale del diritto di proprietà; in ciascuno di essi infatti vigono norme in materia di economia agricola e forestale, di regime delle acque, di protezione dell'ambiente naturale, di programmazione territoriale e di urbanistica, ecc., che limitano, talvolta notevolmente, l'uso della proprietà fondiaria.²⁶

b) Per l'incidenza esercitata dai pubblici poteri nei rapporti privati si è parlato di erosione del diritto di proprietà²⁷ conseguente al conflitto, all'interno del processo di sviluppo economico, fra gli interessi privati riconducibili alla proprietà statica e quelli che vengono rapportati alle situazioni dinamiche di tipo imprenditoriale. Gli schemi tradizionali del diritto di proprietà, inteso quale diritto fondamentale, finiscono lentamente per trasformarsi.²⁸ In base all'art. 3, 2° comma, Cost., si deve escludere che il diritto di proprietà venga costituzionalmente riconosciuto e garantito quale situazione patrimoniale di vantaggio, fondamentale, assoluta e inviolabile. La proprietà così intesa costituisce al contrario un ostacolo di ordine economico «che è compito della Repubblica rimuovere».²⁹

Di fronte alla valutazione discrezionale della pubblica amministrazione, autorizzata da espresse disposizioni legislative, il diritto soggettivo del privato si affievolisce infatti a mero interesse legittimo.³⁰

Al contrario si sostiene che la proprietà, pur con tutti i suoi limiti e con tutti i suoi «obblighi», rimane quale è sempre stata, il diritto sogget-

²⁵ Carrozza, voce *Contratto agrario*, in Appendice N.º Dig. It., 1981, vol. II, pag. 681.

²⁶ v. al riguardo Corte Giustizia Comunità Europee, dec. 3 dicembre 1979, 44 (1979) in *Giur. Agr. It.*, 1980, pag. 405 e Vannucci, *Il diritto di proprietà nell'ordinamento comunitario*, ivi, pag. 407.

²⁷ v. Barcellona, *Diritto privato e processo economico*, Napoli, 1973, pag. 190.

²⁸ v. Costantino, *Proprietari e soggetti interessati all'uso «sociale» dei beni*, nel vol. *Diritto privato. Una ricerca per l'insegnamento*, a cura di Lipari, Bari 1974, pag. 229 e bibliografia ivi.

²⁹ v. Costantino, *op. loc. cit.*

³⁰ Bigliuzzi Geri, *L'affievolimento del diritto e l'interesse legittimo nella fenomenologia dei c.d. limiti del diritto di proprietà*. Appendice a Natoli, *La proprietà*, Milano, 1965, vol. I, pag. 201 e segg.; v. Rescigno, *Proprietà e famiglia*, Bologna, 1971, pag. 92; Alpa-Bessone, *Poteri dei privati e statuto della proprietà*, vol. I, Padova, 1980, pag. 155 e segg.

tivo per eccellenza. Non sembra che la normativa diretta a limitare i diritti dei proprietari per favorire i coltivatori abbia tanto inciso sul diritto di proprietà, limitandolo quanto invece limitato il diritto dei singoli proprietari, vuoi perché conduttori associati, vuoi perché non conduttori, ed in quest'ultima ipotesi le limitazioni assumono maggiore intensità se il conduttore sia coltivatore diretto». ³¹ Sono i diritti dei proprietari a subire dei limiti una volta che questi entrano in rapporto, in occasione della conduzione del fondo, con i coltivatori, con gli affittuari, e non il diritto di proprietà. Questo non subisce alcuna compressione e non tollera alcuna idea di doverosità, ³² malgrado gli interventi operati a favore delle classi meno abbienti, attraverso una compressione «definita ed irreversibile» della facoltà di godimento del proprietario. ³³

La vicenda della proprietà agricola dimostra che la compressione dei diritti dei proprietari è stata tanto «definitiva ed irreversibile» da incidere sulla tradizionale struttura del diritto di proprietà e da modificarla secondo la *ratio* dei contributi legislativi speciali e in base a «quei principi generali» comuni ai diritti degli Stati membri della CEE. ³⁴

Il diritto di proprietà agricola si presenta sotto la forma dell'impresa e questa, «quale ordinamento produttivo organizzato», ³⁵ realizza in pratica anche la funzione tipica della proprietà agricola, pur mantenendo la dimensione di un istituto autonomo. L'interesse economico e sociale dell'impresa prevale in misura tanto rilevante su quello della proprietà, che il diritto di proprietà agricola senza impresa, disgiunto completamente dall'attualità del dominio sulla terra, alla luce della legislazione speciale più recente si trasforma in un simbolo che non si riconnette ai «beni» specifici indicati dall'art. 44 Cost. Le finalità che questi beni perseguono assieme a quelle dei diversi «statuti» proprietari sono infatti ricavate dall'osservazione diretta della pratica attuazione della realtà «non più rinsecchita in poche formule dottrinarie». ³⁶

³¹ v. Costato, *Proprietà terriera ed imprenditore agricolo. Per una ridefinizione dell'attività agraria*, Ferrara, 1979, pag. 55.

³² Le espressioni sono del Barcellona, *op. loc. cit.*, riferite al Cariota Ferrara, *Crisi della proprietà privata*, in *Riv. giur. edil.*, 1961, II, pag. 222 e segg.

³³ v. Costato, *op. cit.*, pag. 57.

³⁴ v. Grementieri, *op. cit.*, pag. 29 e segg.

³⁵ L'espressione è del Galloni, *L'impresa agricola nella comunità europea*, in *Riv. dir. agr.*, 1980, I, pag. 259. In tema di proprietà v. le considerazioni del Carresi, *La proprietà terriera privata in Commentario sistematico della Costituzione italiana*, a cura di Calamandrei e Levi, Firenze, 1950, pag. 386 e Rescigno, *Per uno studio sulla proprietà*, in *Riv. dir. civ.*, 1972, pag. 98.

³⁶ L'espressione è del Rodotà, *op. cit.*, pag. 42.

3. La necessità di pianificare e programmare organicamente l'agricoltura in Sardegna, soprattutto tramite la ricomposizione fondiaria, è costantemente rilevabile in vari provvedimenti legislativi diretti al perseguimento di determinati obiettivi di trasformazione e di miglioramento delle zone agrarie:³⁷ ad esempio nella legge 11 giugno 1962, n. 588 sul Piano di Rinascita; nei piani quinquennali 1965-1969; nel IV programma esecutivo 1967-1970; nella legge regionale 2 maggio 1972, n. 6, diretta ad istituire un fondo regionale per la riforma della struttura fondiaria; nella legge regionale 30 settembre 1971 n. 25 per l'attuazione di un piano di intervento nelle zone interne a prevalente economia pastorale;³⁸ nella legge regionale 24 giugno 1974 n. 268 per il rifinanziamento del piano di rinascita della Sardegna. La legge regionale sarda 15 luglio 1976 n. 44 sulla riforma dell'assetto agro-pastorale costituisce un contributo particolarmente innovatore. Essa, pur rispettando i limiti della competenza regionale, ha inciso non solo sull'autonomia contrattuale, ma anche sul diritto di proprietà. In questa legge sono ribaditi alcuni dei principi contenuti nella legge n. 968 del 1974 diretta alla ristrutturazione socio-economica della proprietà terriera, data l'urgenza di trasformare il sistema agro-pastorale nel quadro di un ammodernamento più generale dell'agricoltura sarda e di giungere ad una maggiore incentivazione e tutela dell'attività imprenditoriale e industriale.³⁹ Perciò il legislatore sardo ha fatto ricorso alla concessione dei terreni costituenti il «Monte dei pascoli», all'istituzione ed al funzionamento di apposite sezioni speciali dell'ETFAS, all'esproprio ed all'acquisto di terreni secondo le norme vigenti nella Regione sarda in materia di espropriazione per pubblica utilità, all'occupazione di urgenza delle terre considerate indispensabili per la realizzazione degli interventi previsti.⁴⁰

La necessità di una pianificazione e di una programmazione degli interventi in agricoltura incide sul tradizionale diritto soggettivo di proprie-

³⁷ v. Del Rio, *Sull'attuazione del Piano di Rinascita*, in *Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni della criminalità in Sardegna*, Roma, 1972, pag. 729.

³⁸ v. in proposito Grasso, *Aspetti giuridici della ricomposizione fondiaria in Italia*, Milano, 1974, pag. 55 e segg.; F.P. Pugliese, *La legge 24 giugno 1974 n. 268 sul rifinanziamento del piano di rinascita della Sardegna (titolo I)*, in *Riv. trim. pubbl.*, 1974, pag. 1461 e segg.; Bagella, *Logiche economiche ed interventi straordinari per lo sviluppo economico della Sardegna*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, pag. 1457; Desideri, *La programmazione in agricoltura*, in *Manuale di diritto agrario italiano*, cit., pag. 474.

³⁹ v. Serra, *La legge 24 giugno 1974 n. 268 sul rifinanziamento del piano di rinascita della Sardegna (titolo II)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, pag. 1473.

⁴⁰ Gallizioli, *Prime considerazioni sulle legge regionale sarda n. 44/1976 sulla riforma dell'assetto silvo-pastorale*, in *Nuovo dir. agr.*, 1977, I, pag. 47 e segg.

tà, che si presenta come istituto a rilevanza spiccatamente sociale,⁴¹ giacché viene pubblicizzato attraverso la costituzione di un demanio regionale dei pascoli e l'incentivo della cooperazione⁴² per rimediare alla tradizionale frammentazione della proprietà fondiaria.⁴³

Alcuni dei fini che il legislatore sardo si era proposto di raggiungere «sono rimasti nelle leggi e nei documenti»,⁴⁴ per il verificarsi di fatti — ad esempio la lievitazione dei costi dei terreni che rende di difficile realizzazione il previsto Monte dei pascoli — che hanno in parte paralizzato la legge n° 44 del 1976 prima della sua stessa attuazione. Perciò all'acquisizione di nuove proprietà da parte degli operatori agricoli viene oggi preferito lo stimolo dell'efficienza tecnica ed economica delle aziende, al fine di un aumento della capacità produttiva, con il ricorso anche a nuove tecnologie incentivanti lo sviluppo sempre maggiore di nuove forme di produzione agricola.⁴⁵ La proprietà terriera si rivela priva di contenuto economico e sociale rispetto all'impresa e ai contratti agrari che questa impresa costituiscono e rafforzano, in ottemperanza anche ai fini della ristrutturazione «comunitaria» dell'agricoltura.

⁴¹ v. A.S., *Dalla «legge delle chiudende» al nuovo regime dei pascoli in Sardegna*, in *Economia e territorio*, n. 8-9, 1976, pag. 631.

⁴² Giorgi, op. cit., pag. 165 e segg.; Serra, *Cooperazione e legislazione: limiti e prospettive di un'esperienza regionale*, in *Quaderni sardi di economia*, 1977, 3/4, pag. 3 e 6.

⁴³ Sulla polverizzazione e sul frazionamento della proprietà fondiaria in Sardegna v. Sorbi, *Polverizzazione e frammentazione nell'Italia insulare: Sardegna*, nel vol. *Polverizzazione e frammentazione della proprietà fondiaria in Italia*, a cura di Medici, Sorbi, Castrataro, Milano, 1962, pag. 104 e segg.; Medici, *La Sardegna e i suoi problemi*, Roma, 1972, pag. 53; Giorgi, op. cit., pag. 92.

⁴⁴ v. l'espressione dell'Idda, *Un identikit del pastore sardo*, in *Ichnusa*, 1982, pag. 59.

⁴⁵ Sulla natura agricola di determinate attività imprenditoriali compiute attraverso procedimenti produttivi e industrializzati mediante tecnologie avanzate rispetto a quelle comunemente in uso, v. Magno, *Interpretazione evolutiva dell'art. 2135 cod. civ. (Una verifica della giurisprudenza della Corte di Cassazione)*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, II, pag. 208 e segg.; Carozza, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, cit., pag. 59 e segg.; A Massart, *Contributo alla determinazione del concetto giuridico di «agricoltura»*, in *Riv. dir. agr.*, 1974, I, pag. 339 e segg.; Carozza, *Le forme emergenti dell'attività agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 1977, II, pag. 293; Costato, op. cit., pag. 98 e segg.