

2. LA VALUTAZIONE MONETARIA DEL TERRITORIO RURALE NEI PROCESSI DI PIANIFICAZIONE URBANA E REGIONALE

GIOVANNI GRITTANI *

1. *Introduzione*

Come è noto, secondo la teoria estimativa classica, l'Estimo sarebbe legittimato ad occuparsi solo di giudizi di valore che riguardano beni in grado di essere scambiati. Tuttavia, nella misura in cui il processo economico investe problematiche un tempo non prevedibili (territorio, ambiente, ecc.), non v'è dubbio che la ristrettezza del campo di applicazione dell'Estimo continui sempre più a pesare. Appare quindi non ulteriormente procrastinabile l'allargamento disciplinare a quei beni che - pur privi di mercato - sono ugualmente oggetto di valutazioni monetarie.

Prendendo spunto da tale esigenza, con il presente contributo s'intende fornire una metodologia di stima ad un bene pubblico di notevole interesse qual è il territorio rurale nella fase in cui esso viene interessato da variazioni d'uso.

L'attribuzione di un valore monetario al territorio trova ampia giustificazione almeno in due ipotesi di base: 1) la sua utilità per l'intera collettività; 2) la sua progressiva scarsità in conseguenza della rilevante erosione cui è stato fatto oggetto da parte di altri settori produttivi.

Circa la configurazione pubblicistica del territorio, non v'è dubbio che le variazioni di destinazione d'uso vanno ad incidere direttamente sui soggetti detentori dei fattori produttivi legati alla produzione agricola ed indirettamente sull'intera collettività.

La progressiva scarsità del bene-territorio è esperienza comune: si può ritenere infatti che negli ultimi trenta anni l'erosione antropica abbia irreversibilmente sottratto all'attività agricola una superficie di circa 1 milione di ettari; e - quel che è più importante - spesso si è trattato di aree pregiate dal punto di vista produttivo. Il fenomeno pertanto

* Prof. straordinario di Estimo rurale e Contabilità - Istituto di Estimo e Pianificazione rurale - Università degli Studi di Bari.

risulta in realtà ben più ampio di quanto si possa ritenere dal dato quantitativo.

Il riferimento alla porzione di territorio occupata dall'agricoltura non deve apparire una condizione limitativa in quanto, come è noto i processi produttivi agricoli occupano in termini spaziali una parte rilevantissima del territorio. Inoltre, ed è altrettanto noto, è l'agricoltura che continua a subire gli effetti sottrattivi delle variazioni d'uso. Il settore agricolo, cioè, viene considerato nei processi di pianificazione urbana e territoriale una sorta di serbatoio cui attingere spazi per le altre attività. Ora, atteso che tale settore è in realtà assai composito e differenziato, non v'è dubbio che se si razionalizzasse il suo uso, le scelte di pianificazione risulterebbero assai più armoniche e rispettose delle esigenze dei vari settori produttivi presenti in un qualsivoglia ambito territoriale.

Per questa ragione a noi sembra che poter disporre di un valore monetario del territorio interessato da scelte di piano sia una possibile strada verso quel processo di razionalizzazione dell'uso delle aree agricole, processo che tutti auspicano, ma che « stenta » ad essere concretamente posto in essere.

2. *Il significato di valore nella teoria estimativa classica ed in un approccio macroestimativo*

Pur se non sembra questa la sede per tracciare un profilo sistematico del significato del valore secondo la teoria economica¹, sembra ugualmente necessario evidenziare che, come è noto, il concetto di valore può essere duplice, ossia: a) valore d'uso; b) valore di scambio.

L'estimo classico rimanendo negli ambiti di applicazione del solo valore di scambio ha fatto una precisa « scelta di campo ». Infatti il più solido ancoraggio teorico del valore di stima è rappresentato dalla nota legge di indifferenza di Jevons, tant'è che attraverso alcuni adattamenti è possibile formalizzare il principio comparativo, l'unico « dell'epistemologia dell'Estimo »².

Da ciò consegue che il concetto di valore può essere dedotto solo in presenza di una serie di scambi, senza i quali non verrebbe a crearsi il presupposto di un prezzo – o, secondo il Medici – di una realtà storica – e quindi la possibilità di formare un campione dal quale mutuare il valore di stima. Il rapporto che lega il valore di stima « al prezzo di mercato è di natura preventiva e probabilistica, talché la precisione della stima può essere misurata concretamente solo a posteriori e risulta tanto maggiore quanto più... » il valore si approssima al prezzo di mercato³.

In definitiva, sia pure dai pochi cenni finora dati, risulta sufficiente-

¹ In proposito, cfr. C. NAPOLEONI, *Valore*, ISEDI, Milano, 1976.

² S. C. MISSERI, *I contenuti dell'Estimo rurale nel nuovo ordinamento didattico nel corso di laurea in Scienze Agrarie*, in quad. Ce.S.E.T., n. 2/1985, p. 30.

³ M. SIMONOTTI, *Introduzione alla valutazione del danno da inquinamento all'agrosistema*, Catania, 1982, p. 142.

mente chiaro come l'ambito entro il quale sarebbe possibile attribuire valori di stima abbia qual unico sfondo il mercato, essendo lo scambio la condizione *sine qua non* per ricercare un prezzo medio campionario. Qualunque sia poi la procedura estimativa, diretta, indiretta o econometrica, non verrebbe in ogni caso inficiato quel principio comparativo di cui si è detto in precedenza.

Pertanto, se si accettasse quale condizione immutabile un Estimo legato al valore di scambio non v'è dubbio che la valutazione di beni senza mercato non avrebbe alcuna legittimazione metodologica. E quindi – tornando al bene di cui qui si tratta – una valutazione pubblicistica del territorio non avrebbe significato alcuno. In tal modo continueremmo ad essere « ingabbiati » nella visione privatistica del valore per cui tutte le scelte di pianificazione urbana e territoriale dovrebbero « fare i conti » con il valore di mercato, valore che ha quale unico referente la categoria dei proprietari fondiari. Peraltro non è da trascurare la circostanza per la quale si verrebbe a creare una palese contraddizione tra la scelta di piano (variazione di destinazione d'uso) e lo strumento (valore di mercato) col quale sarebbe possibile razionalizzare tale scelta, poiché il primo ha chiaramente una configurazione pubblica, mentre il secondo assume, come detto, un significato privato.

Per questi motivi si ritiene che l'Estimo, senza abbandonare la tradizione, debba abbracciare entrambi i tipi di valutazione. Debba cioè occuparsi tanto dei giudizi di valore legati allo scambio, quanto di quelli che riguardano i valori d'uso.

Del resto, se è vero che l'Estimo trae le sue origini dal pensiero economico, è ben noto come questo fornisca ampie legittimazioni perché l'allargamento possa essere posto in essere su sufficienti basi teoriche. In fin dei conti si tratta di un ritorno alle origini!

Robbins, per esempio, sostiene che la categoria di valore non debba implicare necessariamente lo scambio: essa è più funzionale, invece, ai beni quantitativamente scarsi (valore quale indicatore di scarsità)⁴. D'altra parte anche se la teoria « neoclassica » (Walras e Böhm-Bawerk in particolare) è stata sottoposta a numerose critiche nella sua configurazione dell'equilibrio economico generale e soprattutto relativamente alla teoria del capitale, ai nostri fini preme evidenziare come essa possa essere considerata « la prima formulazione esplicita »⁵ che svincola il significato di valore dallo scambio.

Anche nel modello di J. von Neumann, come sostiene Napoleoni, « appare con chiarezza che i prezzi sono indici di scarsità »... per cui « con questa teoria dell'equilibrio, siamo sempre all'interno della logica del concetto robbinsiano di economia »⁶.

⁴ L. ROBBINS, *Saggio sulla natura e l'importanza della scienza economica*, UTET, Torino, 1947. Lo stesso autore precisa (pp. 23-24) che « il rapporto di scambio è un incidente tecnico: certo, un incidente tecnico che dà origine a quasi tutte le complicazioni più interessanti, ma, non per tanto, sussidiario al fatto principale della scarsità ».

⁵ C. NAPOLEONI, *Valore*, ISEDI, Milano, 1976, p. 180.

⁶ C. NAPOLEONI, *Valore*, op. cit., p. 140.

Come si nota, la possibilità di considerare un valore diverso da quello di scambio, sia pure con i brevissimi cenni forniti, non è poi così remota come si potrebbe pensare: chiaramente si tratta di costruire una metodologia di valutazione che non ha ancora lineamenti sufficientemente definiti. Ma, una cosa è la difficoltà di mettere a punto una base metodologica, e – almeno a noi così pare – altra cosa è l'esigenza di operare quell'allargamento dell'Estimo ad una sfera macroestimativa.

Circa « l'inadeguatezza » dell'Estimo classico di fronte a casi pratici »⁷ inerenti soprattutto ai beni pubblici si può fare riferimento al Misseri per il quale « le possibilità di una valutazione » dei beni pubblici sono maggiori di quanto generalmente si pensi »⁸. Secondo lo stesso autore per « aversi un nuovo estimo è necessaria una teoria del valore diversa ma più 'vera' di quelle possedute »⁹.

Di recente poi è stato pubblicato il volume di Fusco Girard nel quale le procedure di valutazione di beni privi di mercato vengono espone con sistematicità e rigore metodologico¹⁰.

3. Una proposta di valutazione

Il valore del bene-territorio deve presentare almeno due tipi di coerenza: la prima deriva dal contesto di pianificazione in cui viene a collocarsi; la seconda – direttamente conseguente alla prima – è che il valore deve riflettere sia le rinunce di tutti i soggetti interessati allo svolgimento dei processi produttivi agricoli sia le rinunce dell'intera collettività. Per cui:

$$Vt = f(Ri + Re)$$

ove Vt = valore territoriale; Ri = rinunce interne all'agricoltura; Re = rinunce esterne all'agricoltura, che maggiormente interessano l'intera collettività.

Le rinunce interne (Ri) risultano direttamente connesse alla funzione produttivistica dell'agricoltura; quelle esterne (Re) sono collegate alle funzioni non propriamente agricole svolte dal settore primario: esse vanno dalla funzione paesaggistico-ricreazionale a quella della conservazione di un sistema di valori « rassicurante » per la società.

In questa sede ci si limiterà a considerare solo le rinunce di tipo produttivistico soprattutto per le difficoltà di stima degli effetti intan-

⁷ M. SIMONOTTI, *Introduzione...*, op. cit., pref. di S. C. Misseri, p. V.

⁸ M. SIMONOTTI, *Introduzione...*, op. cit., pref. di S. C. Misseri, p. VIII

⁹ S. C. MISSERI, *I contenuti...*, op. cit., p. 30.

¹⁰ L. FUSCO GIRARD, *Risorse architettoniche e culturali: valutazioni e strategie di conservazione. Una analisi introduttiva* (cfr. in particolare i Capp. dal III al VII), Franco Angeli, Milano, 1987.

gibili, non tanto per le funzioni paesaggistiche (per le quali sono state già proposte delle metodologie di valutazioni¹¹) quanto per quelle sociali.

Appare opportuno però che gli effetti non produttivistici conseguenti alle variazioni d'uso del territorio agricolo debbano essere esplicitamente elencati quali « contingenze », lasciando al decisore politico l'opportunità di tenerne conto.

D'altra parte non può essere sottaciuta la circostanza per la quale il valore territoriale, ancorché valutato nell'ottica della sola funzione produttivistica dell'agricoltura, costituisce pur sempre un non trascurabile passo avanti rispetto al tradizionale valore di mercato.

Ciò premesso, il valore territoriale è pertanto fornito da:

$$V_t = f R_i$$

A questo punto si tratta di esplicitare la configurazione analitica delle rinunce interne al processo produttivo agricolo.

Tenuto conto che i fattori produttivi necessari all'espletamento di un processo sono: *a*) capitale fondiario; *b*) capitale di esercizio; *c*) lavoro; *d*) impresa; *e*) fattori indiretti (amministrazione ed enti pubblici) e che i rispettivi prezzi d'uso sono: *a*) beneficio fondiario; *b*) interessi; *c*) salari e stipendi; *d*) profitto; *e*) tributi; la somma delle rinunce è data da:

$$R_i = B_f + I + S_a + S_t + P + T_r$$

R_i assume la configurazione di un macroreddito territoriale (MR_t) e rappresenta la ricchezza sottratta all'agricoltura in conseguenza delle variazioni d'uso nei processi di pianificazione urbana e territoriale.

A seconda che possa o meno ipotizzarsi una riallocazione dei fattori produttivi sottratti all'attività agricola la perdita di ricchezza potrà risultare totale o parziale. Peraltro l'ipotesi della sottrazione totale – o quanto meno assai prossima a quella totale – appare la più verosimile, in quanto: *a*) i detentori dei fattori produttivi « capitale » ed « impresa » difficilmente sarebbero in grado di reintegrare, attraverso altri investimenti, i fattori distrutti, giacché, come detto, il territorio agricolo va sempre più assumendo la natura di una risorsa scarsa; *b*) la categoria dei lavoratori troverebbe una serie di difficoltà a riallocare la forza-lavoro in altri settori produttivi (l'ipotesi di una riallocazione interna non è ipotizzabile data la scarsità della superficie agricola) sia per le attuali non favorevoli opportunità occupazionali e sia per l'elevato tasso di senilità dei lavoratori agricoli.

Le modalità di determinazione del MR_t sono due, ossia: 1) rilevazione diretta delle singole componenti costitutive del MR_t ; 2) differenza tra la produzione vendibile e la somma delle spese relative ai beni intermedi (S_m) e agli ammortamenti (Q). Cioè:

$$MR_t = \Sigma PLV_i - \Sigma (S_{mi} + Q_i)$$

¹¹ Cfr., tra le altre, M. SIMONOTTI, *Introduzione...*, op. cit.; M. POLELLI, *La valutazione d'impatto ambientale*, REDA, Roma, 1987; L. FUSCO GIRARD, *Risorse...*, op. cit.

Nel caso in cui ci si orienti sulla rilevazione diretta dovrà essere imputato un saggio di profitto medio (o normale) delle singole coltivazioni.

Il macroreddito ha la natura di un « flusso », mentre, come detto, il nostro obiettivo è rappresentato dalla determinazione di un valore monetario: è necessario pertanto trasformare il « flusso » (macroreddito) in un « fondo » (valore).

Il fattore che consente di operare una siffatta trasformazione è il tasso di attualizzazione che, a seconda della cadenza (annua o periodica) e della durata (limitata o illimitata) del flusso-macroreddito assume diverse espressioni. Di tali espressioni però la più frequente è quella relativa ai flussi con cadenza annua e di durata illimitata, per cui il coefficiente di conversione è $1/r$.

Per le valutazioni dei beni privati, il saggio di attualizzazione può essere determinato o sperimentalmente (attraverso il rapporto tra una sommatoria di valori di mercato ed i rispettivi redditi) o mediante i saggi derivanti da mercati concorrenziali rispetto a quello del bene oggetto di stima. Evidentemente, per la valutazione di un bene pubblico il mercato – specifico o concorrenziale – non può costituire alcun riferimento. In questo caso il saggio dovrà riflettere la cosiddetta preferenza sociale temporale, la quale – come è noto – esprime il grado di propensione della collettività a rinunciare ad un reddito attuale in vista di un suo aumento nel futuro. L'entità della preferenza temporale dipende dalle condizioni economiche e dalle sue prospettive: nella misura in cui l'assetto economico è stabile il saggio può essere relativamente basso; condizioni opposte fanno sì che il saggio aumenti.

Pur se esistono notevoli difficoltà nel fissare il livello del saggio si ritiene che all'estimatore spetti solo l'onere di « osservare » le indicazioni degli Organismi internazionali (Banca Mondiale, BEI, ecc.) e nazionali (FIO, ex CASMEZ, ecc.)¹².

L'ultimo fattore da considerare riguarda l'orizzonte temporale: in proposito non si ritiene che possano sussistere dubbi sulla durata illimitata del macroreddito temporale, atteso che le variazioni di destinazioni d'uso (o quanto meno quelle che riguardano le aree agricole) sono irreversibili.

Definiti pertanto la metodologia di determinazione del reddito, l'entità del saggio e l'orizzonte temporale il valore della risorsa-territorio risulta pari a:

$$V_t = MR_t \cdot \frac{1}{r}$$

4. Un caso di studio

Al fine di « fissare le idee » di quello che si è detto appare opportuno illustrare i risultati di uno studio condotto nell'ambito del progetto

¹² Attualmente in Italia viene indicato un saggio tra il 6 e l'8%.

finalizzato C.N.R. IPRA 2.4 (Interazione e competizione dei sistemi urbani con l'agricoltura per l'uso della risorsa suolo dal punto di vista economico, sociale ed ambientale) su un territorio di 15 Comuni a Sud di Bari.

Dopo aver stratificato l'area campione in 10 sub-aree omogenee per indirizzo produttivo sono stati determinati, per ciascuna sub-area, sia i valori di mercato e sia i valori territoriali, attualizzando ad un tasso del 6 per cento il macroreddito territoriale.

Nella tabella che segue, oltre ai risultati, vengono anche indicati i differenziali tra il valore di mercato (o di scambio) ed il valore territoriale (o d'uso).

Indirizzo produttivo	Valore di mercato 000/£ ettaro	Valore territoriale 000/£-ettaro	Differenziale 000/£ ettaro
OLIVICOLO:			
- medio-alta produttività	15.000	55.514	40.514
- medio-bassa produttività	10.000	36.848	26.848
MANDORLICOLO	9.000	36.198	27.198
VITICOLO DA TAVOLA	30.000	125.728	95.728
VITICOLO DA VINO	15.000	37.448	22.448
CERASICOLO	22.000	119.828	97.828
ORTICOLO:			
- medio-alta produttività	30.000	202.408	172.408
- medio-bassa produttività	20.000	116.045	96.045
ORTICOLO-OLIVICOLO	20.000	171.460	151.460
ZOOTECNICO-CEREALICOLO	8.000	12.983	4.983

Fonte: G. GRITTANI, *La classificazione del territorio rurale attraverso valori monetari: una proposta metodologica*, sintesi della Comunicazione presentata al Seminario di Studi nell'ambito del progetto C.N.A. IPRA 2.4. Interazione e competizione dei sistemi urbani con l'agricoltura per l'uso della risorsa suolo dal punto di vista economico, sociale ed ambientale.

Il differenziale rappresenta il « sovrappiù » dell'apprezzamento della collettività rispetto al valore di scambio i cui referenti sono, come detto, alcuni operatori economici che ne rappresentano solo un segmento.

Dai dati riportati in tabella si può rilevare come i valori territoriali, pur presentando al loro interno un notevole grado di variabilità, risultano in genere assai elevati e - occorre ribadirlo - sarebbero stati ancora più elevati se si fossero considerate le « esternalità » che vengono a generarsi nelle sottrazioni di aree agricole nei processi di pianificazione in conseguenza delle funzioni non produttivistiche del settore agricolo. L'altro aspetto che preme evidenziare deriva dalla variabilità dei

differenziali che vengono a crearsi anche prescindendo dai valori di scambio di partenza. Ossia: non è detto che a bassi valori di mercato corrispondano necessariamente bassi valori territoriali e viceversa, per cui, a parità di valori di scambio, i corrispondenti valori d'uso possono essere quantitativamente diversi. Così, per esempio, stratificando tra livelli di valori di mercato riportati in tabella (15, 20 e 30 milioni di lire per ettaro) la variabilità dei differenziali è la seguente:

mil/£ ha 15 - da 22,4 a 40,5

mil/£ ha 20 - da 96,0 a 151,4

mil/£ ha 30 - da 95,7 a 172,4

I livelli elevati dei valori territoriali dovrebbero costituire la base di una seria riflessione da parte dei pianificatori urbani e territoriali in ordine all'interesse sociale a preservare non pochi ambiti agricoli o, quanto meno, a far sì che le variazioni d'uso avvengano nel pieno rispetto degli altri settori produttivi. Uno dei motivi per cui ciò non è finora avvenuto è presumibilmente da attribuire anche alle scarse conoscenze del valore del territorio rurale.

5. Utilizzazione dei valori territoriali

Nei processi di pianificazione il valore territoriale potrebbe avere un duplice significato e quindi una duplice utilizzazione: 1) indicatore che esprime il grado di scarsità della risorsa che s'intende modificare; 2) indicatore del grado di differenziazione del territorio rurale.

Ovviamente si tratta di una distinzione che, al limite, potrebbe apparire astratta visto che, in ogni caso, il valore viene a configurarsi come un'entità monetaria funzionale a razionalizzare le scelte di pianificazione.

Il valore come indice di scarsità potrebbe trovare utilizzazione allorché si sottopongono diverse alternative di assetto territoriale ad analisi costi-benefici. In questo caso il valore va posto nella serie dei costi, rappresentando le rinunce della collettività alla conservazione dell'attività agricola per effetto di una diversa utilizzazione del territorio rurale. Il valore, proprio perché calcolato in un'ottica sociale, risulta un indicatore assai coerente con il tipo di analisi.

Il valore quale indicatore del grado di differenziazione potrebbe essere considerato una sorta di variabile-chiave per la stratificazione in zone omogenee dell'area che si ritiene di pianificare.

Se è vero che il valore non esprime totalmente la quantità delle rinunce sociali (si ricorda che non sono state sottoposte a valutazione le externalità), è altrettanto vero che offre ai pianificatori un indicatore che si presenta « agile » da un punto di vista operativo e tutto sommato abbastanza puntuale circa le differenze esistenti all'interno dei processi produttivi agricoli. Quanto meno il valore territoriale fornisce con immediatezza una visione delle differenze esistenti, mentre - come è

noto - non è difficile, ancor oggi, incontrare figure di pianificatori che considerano gli ambiti agricoli come qualcosa di omogeneo.

Ovviamente nella fase di zonizzazione mediante valori territoriali emergerebbero anche i diversi livelli di tutela delle sottozone omogenee: infatti, nella misura in cui i valori risultano elevati il grado di tutela aumenta. Per cui una stratificazione dei valori può costituire anche una zonizzazione del territorio oggetto di pianificazione per gradi di tutela: in tal modo i valori territoriali sarebbero in un certo senso gli antecedenti logici delle scelte di pianificazione urbana e territoriale.

Brevi conclusioni

L'attribuzione di un valore monetario al territorio rurale ha, in ultima analisi, lo scopo di fornire ai pianificatori un input quantitativo che sintetizza le notevoli differenze esistenti all'interno dell'attività agricola soggetta agli effetti sottrattivi legati alle variazioni d'uso.

Ciò, a nostro avviso, potrebbe indurre i pianificatori a modificare sostanzialmente il loro approccio che tende a considerare lo spazio agricolo come qualcosa di omogeneo.

Il valore monetario, avendo la possibilità di mostrare le differenze notevolissime esistenti all'interno di un determinato ambito, appare un indicatore quanto mai efficace e tale comunque da non giustificare il ruolo residuale e specifico assegnato finora all'agricoltura.

Resumé

L'Auteur examine les limites d'une évaluation macro-économique du sol agricole du point de vue théorique et opératif.

La recherche a le but de quantifier le macro-revenu changé d'une valeur à « flow » (flottant) à un autre à « stock » (d'escorte) à l'aide d'un approprié taux de capitalisation.

Un tel paramètre monétaire pourrait être utile, dans un procès de planification régional, comme indicateur de manque de ressources foncières et aussi d'une diversification dans les zones rurales.

Summary

The author deals with a macro-economic evaluation approach of rural land from a theoretical and an operational point of view. The proposal consists in the quantification of a macroincome, converted from a « flow » to a « stock » value using an appropriate capitalization rate. Such monetary parameter might be useful, as indicator of scarcity of land resource and of diversification within rural areas, in the regional planning processes.