

Alcuni risultati di una analisi dei fattori che influiscono sull'uso dei suoli

di Maurizio Merlo

In questa comunicazione sono riportati alcuni risultati di una analisi dei fattori che influiscono sull'uso ed organizzazione del territorio. Va premesso trattarsi di una ricerca in fase di avanzato svolgimento, comunque non ancora ultimata. Si approfitta tuttavia di questo incontro del Ce.S.E.T. per sottoporre alla Vostra attenzione, e critica, sia l'impostazione del lavoro che alcuni risultati dell'analisi finora condotta.

Il primo problema incontrato nell'impostare il lavoro è stato quello del reperimento e della disponibilità dei dati sull'uso del territorio italiano come noto variamente riportati dalla statistica ufficiale. Per avere una serie omogenea che andasse dall'inizio del secolo fino ad oggi si sono dovute effettuare varie elaborazioni, ricorrendo ad accorgimenti vari, sui quali sembra ora inutile soffermarsi. Ne è comunque derivata la tab. 1 che dà il quadro dell'evoluzione dell'uso del territorio italiano durante il presente secolo.

Risulta evidente il forte contenimento della superficie agricola utilizzata, diminuita di circa 3 milioni di ettari fra il 1955 ed il 1975; di questi 1 milione è stato urbanizzato e 2 abbandonati perché extra marginali. Di fronte all'entità delle cifre va subito osservato trattarsi di un contenimento agricolo per vari aspetti « fisiologico », in sintonia con la teoria di Bicanic riguardante le relazioni fra i fattori della produzione agricola e lo sviluppo economico.

Il dato più eclatante, che più sollecita l'attenzione del mondo agricolo e dei vari gruppi protezionistici che hanno a cuore la tutela del territorio, riguarda l'entità della superficie urbana più che raddoppiata nel ventennio 1955-75, con punte di espansione che in certi anni hanno addirittura superato i 50 mila ettari.

Al riguardo va certamente sottolineato trattarsi di un fatto traumatico per il territorio, in ogni caso difficile da gestire anche perché ha colto impreparati la gran parte degli amministratori lo-

TAB. 1
Evoluzione nell'uso del territorio italiano *

Anni	Popolaz. (milioni)	Reddito netto pro-capite (000 lire) 1981	Occupati agricolt. %	Superficie coltivata	di cui		Incolti e terreni abbandonati	Boschi	Aree urbane **	Sterili e cave	Superficie territoriale (escluse ac- que interne)
					Seminativi e colture arboree	Prati e pascoli					
1910	36,7	899	58,4	20.773	15.193	5.580	1.035	4.564	611	1.003	27.986
1929	40,6	1.355	51,7	20.586	14.873	5.713	1.832	5.295	639	1.054	29.405
1942	45,1	1.574	49,4	20.520	15.307	5.213	1.626	5.635	723	904	29.408
1955	48,8	2.095	38,2	20.908	15.760	5.148	1.110	5.761	727	895	29.401
1965	52,1	3.254	25,5	20.438	15.302	5.136	1.011	6.089	1.131	766	29.435
1975	56,0	4.684	14,9	17.517	12.313	5.204	3.220	6.306	1.655	754	29.452
1981	56,3	5.769	13,3	17.463	12.340	5.123	3.140	6.355	1.744	756	29.458
e t t a r i (000)											
p e r c e n t u a l i											
indici: 1910 base 100											
1910	100	100	100	74,2	54,3	19,9	3,7	16,3	2,2	3,6	100
1929	111	152	88	70,0	50,6	19,4	6,2	18,0	2,2	3,6	100
1942	123	175	84	69,7	52,0	17,7	5,5	19,2	2,5	3,1	100
1955	133	249	65	71,1	53,6	17,5	3,8	19,6	2,5	3,0	100
1965	142	362	44	69,5	52,0	17,5	3,4	20,7	3,6	2,7	100
1975	152	521	25	59,6	41,9	17,7	11,0	21,4	5,3	2,7	100
1981	153	702	23	59,3	41,9	17,4	10,6	21,6	5,9	2,6	100

* Nella superficie territoriale non si tiene conto della Venezia Giulia; il dato del 1910 esclude anche il Trentino - Alto Adige.

** Le aree urbane comprendono fabbricati ed adiacenze, strade e ferrovie.

Fonte: nostra elaborazione dati ISTAT.

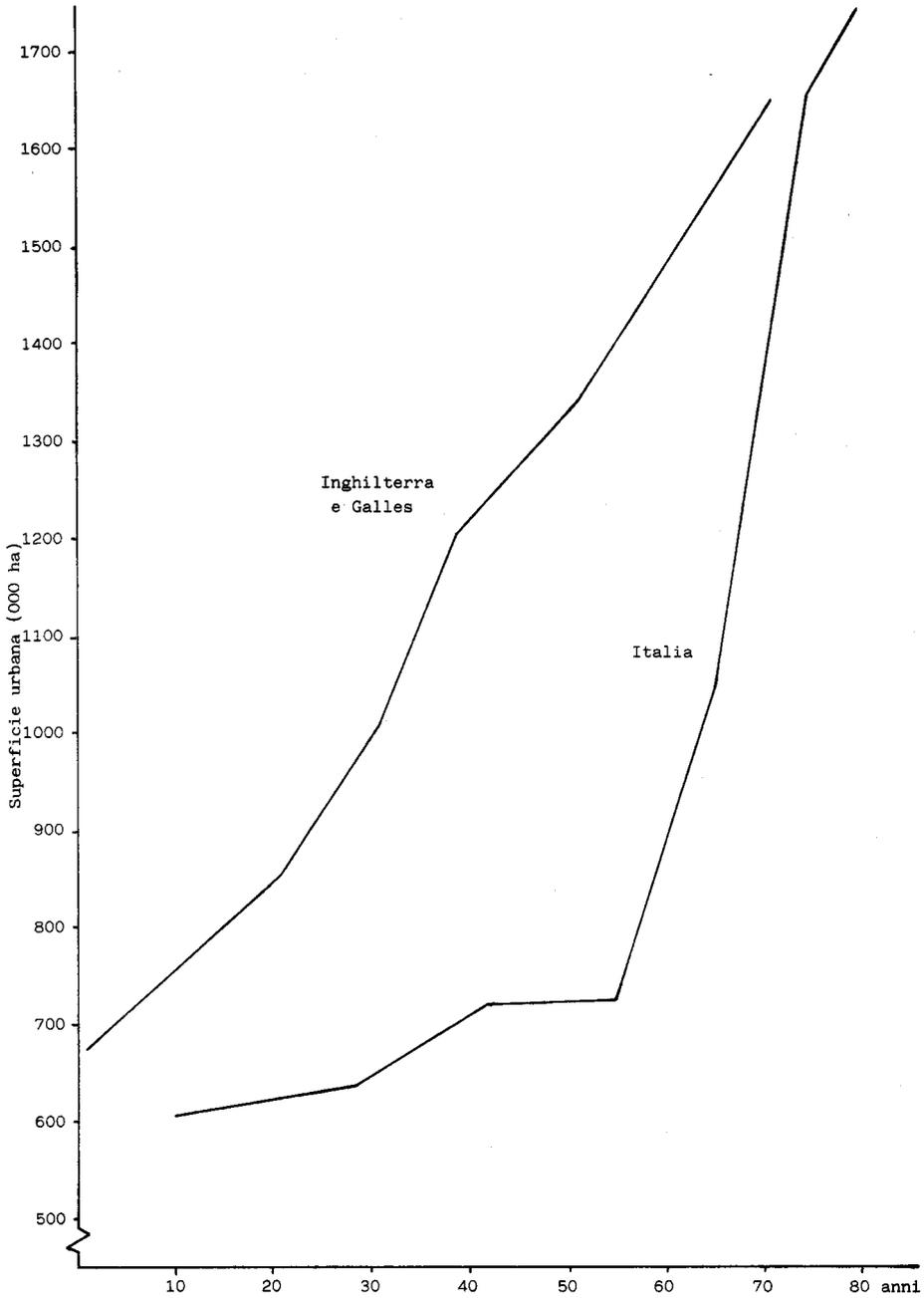


GRAFICO 1

Espansione urbana dell'Italia confrontata con quella dell'Inghilterra (000 ha)

cali responsabili dell'uso del territorio; va tuttavia sottolineato trattarsi di un fatto largamente inevitabile, da considerarsi quindi uno dei tanti prezzi pagati allo sviluppo economico-sociale del Paese.

Nel grafico 1 viene confrontata la situazione dell'Italia con quella dell'Inghilterra, Paese per molti aspetti emblematico dei vari fenomeni connessi allo sviluppo economico. Risulta ben evidente come nel ventennio 1955-75 l'Italia abbia colmato il proprio « gap » in termini di uso del territorio assieme a vari altri ritardi nello sviluppo, reddito pro-capite in primo luogo. Ancor più significativo è forse il grafico 2 il quale fa intravedere come negli anni '70 l'Italia abbia raggiunto una superficie urbana pro-capite sui 300 mq. paragonabile a quella inglese.

Il dato dei 300-400 mq. sembra pertanto oggi essere del tutto accettabile in Paesi economicamente avanzati, e al tempo stesso scarsamente dotati di risorse territoriali come appunto è il caso anglo-italiano¹.

A questo punto si arriva all'ovvia conclusione che l'espansione urbana è un fatto ineluttabile, connaturato allo sviluppo. L'analisi fa tuttavia intravedere come la relazione sia tutt'altro che univoca, anzi. Molto sembra infatti dipendere dalle fasi di sviluppo, vale a dire dal momento storico in cui questo si realizza, dai livelli di reddito già raggiunti e dallo stato della tecnologia dei trasporti e delle comunicazioni.

In effetti i grafici sull'evoluzione dell'uso dei suoli confrontati con vari indicatori di sviluppo economico, fanno intravedere come possa esserci sviluppo anche senza grandi espansioni urbane. Ad esempio l'Inghilterra fine ottocento, aveva pressoché completata la propria rivoluzione industriale (meno del 10% della forza lavoro era impiegata in agricoltura) senza che la superficie urbana pro-capite superasse in modo evidente quella dell'Italia, Paese allora tutt'altro che sviluppato. Analogamente lo sviluppo economico italiano della prima metà di questo secolo è avvenuto senza grandi espansioni urbane, anzi si è avuto un contenimento in termini pro-capite (graf. 2).

Si può pertanto concludere che durante le prime fasi dello svi-

¹ Da rilevare come in altri contesti più ricchi di risorse territoriali possano essere raggiunte espansioni urbane di gran lunga superiori, vedasi gli U.S.A. che oggi presentano oltre 1.000 mq. di superficie urbana per abitante, oppure per rimanere in Europa, la Francia con oltre 500 mq.

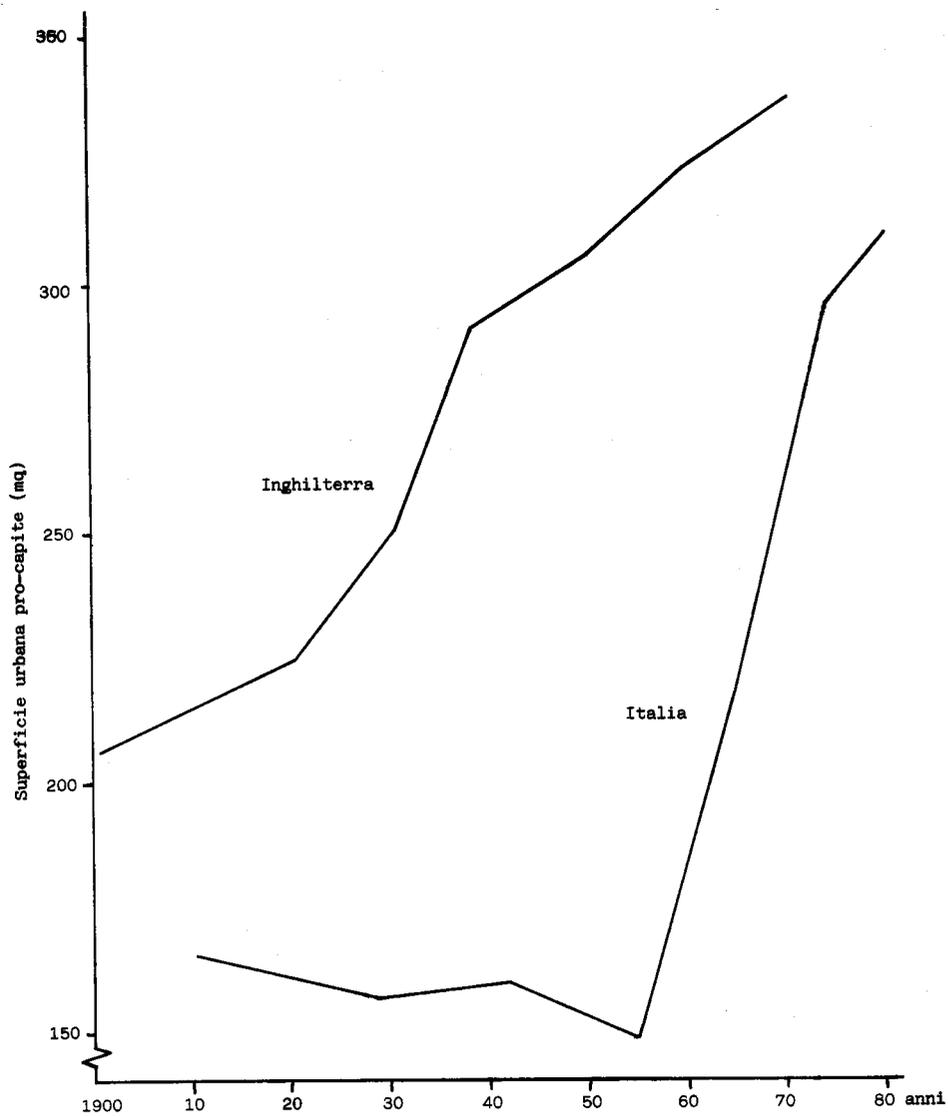


GRAFICO 2

Evoluzione della superficie urbana pro-capite dell'Italia confrontata con quella dell'Inghilterra

luppo, quelle del decollo industriale, non si ha un grande consumo di suolo: i centri urbano-industriali crescono infatti secondo schemi ad alta densità. Influiscono al riguardo i vincoli dei trasporti delle materie prime, dell'energia, dei prodotti lavorati, nonché i bassi livelli di reddito della gran parte della popolazione, assieme all'assenza di una sensibilità sociale al problema dell'habitat umano. Lo sviluppo economico-industriale dell'ottocento è pertanto risultato fortemente vincolato ai mezzi di trasporto, alle fonti di energia, alle materie prime. I porti, la disponibilità di carbone e ferro, più tardi, i nodi ferroviari, hanno finito per determinare la localizzazione dei centri industriali, in ogni caso cresciuti secondo schemi ad alta densità di popolazione ed attività economiche.

Con l'inizio di questo secolo, in particolare gli anni '20 e '30 per quanto riguarda l'Inghilterra, è subentrata una nuova fase di sviluppo durante la quale si è avuta maggior facilità nei trasporti sia delle materie grezze e dei prodotti che dell'energia e delle persone (vedasi motori a combustione interna ed elettricità), assieme ad una accresciuta disponibilità di reddito e ad una maggior attenzione politico-sociale alla qualità della vita nei centri urbani. Tutto questo ha portato con sé minori vincoli, minori costi dei trasporti, una politica della casa e delle infrastrutture sociali, in definitiva una più elevata domanda di usi urbani. Ecco allora le grandi espansioni urbane, suburbanizzazioni, che ad esempio in Inghilterra hanno portato nella prima metà di questo secolo, in certi anni, ad espansioni urbane che hanno toccato punte di 25 mila ettari.

In Italia, invece, specie nelle regioni di Nord-Est e del Centro, la prima e la seconda fase dello sviluppo economico-industriale si sono in certa misura identificate; in ogni caso si è avuto uno sviluppo concentrato nel tempo, vedasi il ventennio 1955-75, ma decentrato nello spazio; si spiegano così quei 50 mila ettari di superficie annualmente urbanizzata nel ventennio 1955-75.

Molto ha contribuito al riguardo il fatto che lo sviluppo economico italiano non è risultato molto vincolato alle fonti di energia, o ai sistemi di trasporto, per cui ha potuto fare liberamente riferimento al fattore uomo, in altre parole all'esistente struttura insediativa, che in molte regioni si identifica con il policentrismo rinascimentale.

Questa accidentalità storica, da un lato ha evitato il crearsi di abnormi agglomerazioni urbano-industriali, dall'altro risulta alla base di quell'intreccio fra industria, insediamenti residenziali ed agricol-

tura, oggi tanto discusso e che tipicamente caratterizza il territorio di varie regioni italiane, in particolare il Nord-Est ed il Centro.

A questo punto ci si può chiedere quale sarà il futuro. Quali potranno essere gli sviluppi dei prossimi decenni?

Se si guarda all'Inghilterra si vede che dal dopoguerra ad oggi l'espansione urbana si è stabilizzata sui 15 mila ettari all'anno. Questo è dovuto ad una legislazione abbastanza rigida sull'uso del territorio congiuntamente voluta dal mondo agricolo e dall'opinione pubblica più attenta alla tutela del territorio. Ha però ben contribuito al riguardo anche la minor domanda di suoli per nuovi usi urbani: la conservazione, il riuso degli esistenti fabbricati sono da tempo di ordinaria amministrazione in quel Paese.

Anche l'Italia degli ultimi anni, dal 1975 ad oggi, sembra essersi assestata sui 15 mila ettari di espansione urbana annua. Al riguardo possono anche sussistere dubbi sulla correttezza del dato, è comunque incontestabile il fatto che l'espansione urbana sia rallentata in gran parte del Paese e che la ristrutturazione degli esistenti fabbricati prevalga sulle nuove costruzioni².

Nel corso dell'analisi è apparso ben chiaro come il fattore sviluppo economico risulti ben lungi dall'essere il solo che influisce sull'uso del territorio, sull'entità delle espansioni urbane.

Per evidenziare altri possibili fattori l'analisi si è spostata dal livello storico-economico a quello spaziale, vedasi il confronto della situazione delle diverse regioni italiane. Si è in particolare fatto riferimento, impiegando dati disaggregati a livello regionale, agli anni 1955, 1965 e 1975 che più hanno segnato le tappe dello sviluppo economico italiano.

Attraverso analisi di regressione multipla, ove la superficie urbana pro-capite è stata considerata quale variabile dipendente, si è cercato di evidenziare il ruolo giocato da una serie di possibili fattori influenti sull'uso del territorio. È risultato che il fattore più significativo è dato dalla disponibilità di risorse territoriali; si è visto, in altre parole, che le regioni più dotate di suoli, presentano una più elevata superficie urbana pro-capite. La cosa si spiega col fatto che si fa meno economia di suoli quando i terreni costano meno perché più abbondanti. Per inciso va ricordato che le regioni

² Una conferma viene dal mercato delle macchine per l'edilizia: grande domanda di martelli pneumatici, usati nelle ristrutturazioni, nessuna richiesta invece di gru impiegate nelle nuove costruzioni.

più dotate di territorio, con popolazione meno densa, presentano anche terreni meno fertili³.

Altri fattori che influiscono sull'entità della superficie urbana pro-capite, seppure in misura più contenuta, sono dati dalle modalità di insediamento nel territorio collegate alle tipologie di sviluppo economico-territoriale. Ove prevale la dispersione maggiore è la superficie urbana pro-capite, con ciò confermando la nota « density-size rule » formulata da Best e Rogers.

Lo sviluppo economico, il livello di reddito, non sembrano invece influenzare l'entità della superficie urbana pro-capite delle diverse regioni. Al riguardo si ritiene però che i dati nascondano due tendenze opposte, da un lato, infatti, dove più è elevato il reddito pro-capite, c'è un maggior fabbisogno di superfici urbane, dall'altro nelle regioni più sviluppate prevale l'insediamento urbano accentrato e verticale a maggior densità. C'è poi da dire che il livello di reddito regionale non tiene conto delle rimesse degli emigranti.

Evidenziati i fattori che più determinano l'uso e l'organizzazione del territorio, si è cercato, attraverso l'analisi dei gruppi (cluster analysis), di individuare l'eventuale omogeneità economico-agraria-territoriale esistente all'interno delle diverse regioni italiane. Si è così avuta una conferma dell'ipotesi delle Tre Italie (Nord-Ovest, Nord-Est-Centro e Mezzogiorno), formulata negli ultimi anni a livello di studi economico-sociali, vedasi i lavori di Fuà e Bagnosco.

Nel terminare questa comunicazione, va sottolineato che l'accettazione, e giustificazione, del dato sull'espansione urbana, risultante dall'analisi, va inteso solamente in termini quantitativi.

Si è infatti del parere che le modalità qualitative dell'espansione urbana rimangano in ogni caso criticabili. E questo tanto più quanto la frammentazione urbana si somma a quella agricola, contribuendo, in modo sinergico, ad aumentare i costi dell'agricoltura e dei principali servizi pubblici.

³ Questi argomenti spiegano perché gli Stati Uniti presentino una superficie urbana superiore ai 1.000 mq. pro-capite e la Francia sia attorno ai 500 mq.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- (1) D. Agostini, *Evoluzione dei criteri nell'approccio alla programmazione territoriale in aree rurali*, Istituto di Estimo Rurale e Contabilità, Università di Padova, 1983.
- (2) A. Antonietti, C. Vanzetti, *Carta delle utilizzazioni del suolo d'Italia*, INEA, Roma, 1961.
- (3) A. Bagnasco, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna, 1977.
- (4) R. H. Best, A. R. Jones, A. W. Rogers, *The Density Size Rule*, «Urban Studies», n. 11, 1974.
- (5) R. H. Best, *Land Use and Living Space*, Methuen, London, 1981.
- (6) R. Bicanic, *Turning Points in Economic Development and Agricultural Policy*, «Economic Problems of Agriculture in Industrial Society», Mc Millan, London, 1965.
- (7) W. A. Fischel, *The Urbanisation of Agricultural Land: A Review of the National Agricultural Lands Study*, «Land Economics», vol. 58, n. 2, maggio 1982.
- (8) G. Fuà, *L'industrializzazione nel Nord-Est e nel Centro*, «Industrializzazione senza fratture», a cura di G. Fuà e C. Zacchia, Il Mulino, Bologna, 1983.
- (9) G. Franceschetti, T. Tempesta, *La tutela dell'uso agricolo del territorio*, «Genio Rurale», n. 5, 1983.
- (10) M. Grillenzoni, *Utilizzazione del suolo e politica del territorio in rapporto allo sviluppo economico in Italia*, «Politica Agraria», n. 1, 1980.
- (11) P. Hall, *Urban and Regional Planning*, Pelican Books, London, 1974.
- (12) M. Merlo, *Agricoltura ed espansione urbana: il ruolo della pianificazione territoriale*, «Rivista di Economia Agraria», n. 4, 1978.
- (13) P. M. Raup, *An Agricultural Critique of the National Agricultural Lands Study*, «Land Economics», vol. 58, n. 2, maggio 1982.
- (14) A. Saltini, *Il consumo degli spazi agricoli*, «Genio Rurale», n. 5, 1977.
- (15) G. Stellan, *Classificazione dei territori e pianificazione delle aree rurali*, Istituto di Estimo Rurale, Università di Padova, 1981.
- (16) G. Wibberley, J. Davidson, *Planning and the Rural Environment*, Pergamon Press, Oxford, 1977.