

Utilizzazione agricola del suolo e pianificazione urbanistica

di Stefano Stanghellini

Questa comunicazione intende affrontare due problemi specifici della problematica oggetto dell'Incontro: il primo è costituito dal fenomeno dell'erosione antropica del suolo ed il secondo riguarda la disciplina urbanistica delle zone agricole con particolare riferimento alla questione dell'edificabilità. Entrambi i problemi rientrano nella problematica della utilizzazione agricola del suolo ed hanno come comune denominatore il rapporto città-campagna, rapporto caratterizzato dalla egemonia economica dall'urbano sul rurale. Del primo di essi, l'erosione antropica, verranno messi in rilievo soprattutto gli aspetti economico-estimativi, mentre l'altro è problema di carattere squisitamente normativo, anche se la soluzione che ne verrà proposta sposta l'accento sulle scelte di programmazione ponendo gli aspetti normativi in posizione ad esse subordinata.

1. *L'erosione antropica*, come noto, negli ultimi trenta anni ha irreversibilmente sottratto all'uso agricolo circa 800.000 ettari, costituiti per lo più da superfici agricole pregiate. In verità essa è solo una delle molteplici forme di aggressione al territorio rurale aventi origine urbana, ma essendo forse quella più facilmente quantificabile ben si presta ad essere conosciuta nelle sue dimensioni fisiche e nelle implicazioni economiche.

Così in Piemonte, per esempio, si è riscontrato come nel periodo 1960-1980 lo sviluppo urbano abbia consumato in Torino e nei comuni della prima cintura metropolitana ben 11.000 ettari di suolo agricolo, triplicando in soli vent'anni la superficie urbana esistente nel 1960. In Lombardia, poi, l'occupazione di suoli fertili da parte dei nuovi insediamenti urbani verificatasi nel periodo 1961-1970 è stata tale da corrispondere ad una mancata produzione agricola stimata, alcuni anni or sono, attorno ai 40 miliardi di lire l'anno. In Emilia-Romagna, infine, la riduzione della produzione che si verificherà nel settore agricolo allorché tutte le aree di espansione previste negli strumenti urbanistici saranno state uti-

lizzate è stata recentemente stimata in 100 miliardi l'anno, una cifra pari al 2,5% della produzione lorda vendibile regionale.

Il problema, comunque, non sembra consistere tanto nel cercare il modo di arrestare i processi di espansione spaziale delle città, anche se, invero, certe politiche urbanistiche del passato, tendenti a massimizzare gli standard di dotazione pro-capite di attrezzature collettive e a ridurre le densità edilizie, dovrebbero essere sottoposte a verifica in quelle città in cui i fabbisogni arretrati sono stati da tempo colmati e la dotazione pro-capite di attrezzature ha raggiunto livelli più che soddisfacenti. Piuttosto si tratta di contemperare le esigenze di spazio delle città con il massimo rispetto per l'uso agricolo del territorio, orientandosi verso quelle scelte insediative ed infrastrutturali che risultano le meno pregiudizievole per l'assetto del territorio agricolo. In sostanza, nella pianificazione urbanistica deve essere affermato con forza il principio di una pari dignità dell'uso agricolo del suolo rispetto a quello urbano.

Nel processo di pianificazione urbanistica un momento fondamentale in cui tale principio deve essere applicato è rappresentato dalla individuazione delle zone da destinarsi ad usi agricoli. Infatti oggi non può più essere accettata la tradizionale prassi di definire dapprima l'assetto degli insediamenti urbani e destinare quindi ad usi agricoli, o comunque extraurbani, il territorio restante. Occorre quindi che i progetti urbanistici siano elaborati in varianti e che ciascuna alternativa progettuale sia verificata con l'ausilio di tecniche che consentano di valutare i costi e i benefici, fra cui appunto quelli comportati dal cambiamento dell'utilizzazione del suolo agricolo, ad essa legati.

A questo riguardo merita rilevare come già alcune leggi urbanistiche regionali contengano criteri di pianificazione pienamente coerenti con tale principio. Di essi, in particolare, merita richiamare l'invito ad evitare ogni immotivato consumo di suolo agricolo, la prescrizione che i suoli utilizzati per colture specializzate, irrigui o dotati di infrastrutture e di impianti a supporto dell'attività agricola non siano destinati ad usi extragricoli se non in via eccezionale, la raccomandazione di soddisfare i bisogni abitativi nelle campagne prioritariamente mediante il recupero degli edifici esistenti, e infine la richiesta che l'edificazione connessa con l'attività agricola non comprometta la possibilità di una riconversione fondiaria e di una razionalizzazione delle tecniche di produzione agricola (cfr. le leggi n. 56/77 della Regione Piemonte, n. 47/78 e

n. 23/80 della Regione Emilia-Romagna, e n. 90/80 della Regione Lombardia).

Giova però osservare che l'applicazione di questi criteri risulta scarsamente efficace quando viene eseguita in modo episodico o soggettivo. Ben diversa, per contro, è la loro efficacia quando figurano strutturalmente incorporati in organici procedimenti di valutazione. Va però subito precisato che non sembra corretto affrontare questo problema con tecniche del tipo dell'analisi costi-benefici: questa, infatti, misurando l'efficacia del singolo investimento, ha nell'uso urbano lo scontato vincitore della competizione fra i due tipi di uso del suolo. Invece, nella fattispecie, l'assunto di partenza è che il territorio agricolo è risorsa scarsa e irriproducibile, e che la sua massima conservazione è funzionale al perseguimento di un interesse più generale rappresentato dalle necessità — non solo attuali, ma anche future — del Paese di materie prime di origine agricola.

Coerente con tale assunto è invece l'analisi di soglia, che consente di delimitare il campo delle soluzioni possibili e di confrontare reciprocamente i costi legati alla loro realizzazione. Finora, in verità, l'applicabilità dell'analisi di soglia al problema in discussione non è stata sufficientemente esplorata. Tuttavia già la stessa individuazione delle « aree di particolare interesse agricolo », quale è stata compiuta nei piani regionali del Friuli Venezia Giulia e dell'Umbria, e la prima « carta degli scarti », redatta secondo la metodologia proposta da Piacentini per i piani comprensoriali dell'Emilia-Romagna, altro non sono che applicazioni al territorio agricolo di quella parte del procedimento canonico dell'analisi di soglia che, in base agli assunti iniziali e allo studio delle caratteristiche geomorfologiche del territorio, provvede a tracciare le linee di soglia di tipo assoluto o invalicabile.

Per quanto riguarda le fasi successive del procedimento, nelle quali vengono espressi in modo quantificato monetario i consumi di risorse associati ad ipotesi alternative di assetto urbano, si tratta, nella fattispecie, di eseguire il calcolo economico del costo comportato dalla cessazione della utilizzazione produttiva agricola dei terreni. Accettando l'indicazione fornita dalla Charles, questa componente dei costi di soglia risulta dalla somma di tre generi di costo: il costo contabile, il costo della perdita del potenziale produttivo agricolo ed i costi sociali.

Il costo contabile, rappresentato dal valore dei beni capitali che nella trasformazione andranno perduti (quali, per esempio, le strut-

ture per la zootecnia, gli impianti tecnologici, i silos, ecc.), risulta il tipo di costo più facilmente quantificabile. Di più difficile previsione è il costo della perdita del potenziale produttivo agricolo; tuttavia, ricorrendo ad alcune semplificazioni, si può stimarlo, nel caso di colture non trasferibili altrove, attraverso il valore capitalizzato della produzione netta mancata, e nel caso, ben più frequente, di colture impiantabili in altri terreni, valutando l'incremento di costo che dovrà essere sopportato per mettere a coltura terreni non coltivati o aumentare la produttività di terreni già coltivati, così da sopperire al prodotto che i terreni agricoli urbanizzabili non potranno più assicurare. I costi sociali sono rappresentati dagli scompensi di natura socio-economica cui è soggetta la popolazione rurale privata della propria tradizionale occupazione. Una ipotesi, seppur molto semplificata, di valutazione consiste nell'assumere come termine di riferimento la differenza di reddito mediamente esistente tra gli addetti all'agricoltura dell'area interessata ed addetti ad altri settori che in precedenza erano stati occupati nell'agricoltura.

La proposta della Charles è stata formulata nell'ambito dell'applicazione dell'analisi di soglia ad una città del Québec, ed evidentemente risente della situazione socio-economica presente in quella regione. Nel nostro Paese, infatti, la valutazione dei costi sociali non potrebbe essere certo effettuata nel modo suggerito poiché il livello dei redditi agricoli risulta generalmente inferiore a quello degli altri settori. Dal punto di vista strettamente estimativo, piuttosto, preme rilevare come la capitalizzazione per un numero infinito di anni del valore della produzione netta porti alla determinazione del valore di mercato: un esito questo non certo compatibile con le finalità dell'analisi di soglia che per sua stessa natura indaga esclusivamente dei valori di costo. È quindi il costo addizionale che dovrà essere sostenuto per incrementare la produttività di altri terreni l'unico valore di riferimento per la stima della perdita della potenzialità produttiva.

Indipendentemente da queste annotazioni resta il fatto che il differenziale di costo legato all'urbanizzazione di suoli agricoli alternativi è di così modesta entità rispetto ai costi addizionali generati da altri fattori (le opere di urbanizzazione e di sistemazione esterna, soprattutto) da risultare una componente del tutto irrilevante dell'insieme dei costi di soglia. Proprio in questa circostanza, molto verosimilmente, sta la ragione per cui finora le esperienze

applicative dell'analisi di soglia non hanno provveduto ad approfondire il problema del consumo dei suoli agricoli.

Si potrebbe allora pensare di ovviare a questo limite della tecnica considerato che, innanzitutto, il mercato è contingente e non ha proiezione futura: perciò la perdita definitiva di suoli agricoli non può essere stimata facendo riferimento solo ai valori odierni e non tenendo conto anche del suo apprezzamento futuro. Inoltre l'utilizzazione agricola dei suoli non ha soltanto finalità produttive, ma concorre al perseguimento di obiettivi di natura ecologica, idrologica, geologica e via dicendo. La componente economica di base, quindi, potrebbe essere corretta tramite l'applicazione di un coefficiente moltiplicativo che inglobi quei valori (quali quelli ecologici, climatici, ambientali, paesistici, ecc.) che non sono apprezzati dal mercato e provveda altresì a scontare all'attualità i valori futuri. Si tratterebbe, in definitiva, di affinare l'analisi di soglia introducendovi il concetto dei prezzi ombra.

Va da sé che questo elemento ponderativo, proprio in considerazione dei particolari valori che riassume, non è generalizzabile a scala nazionale o regionale, ma va definito per singole zone al fine di tener nel debito conto le specifiche condizioni locali, e cioè la dimensione dei processi erosivi, le condizioni climatiche, i pregi ambientali degli spazi extraurbani, ed anche la conformazione spaziale e la densità insediativa degli aggregati urbani.

2. La *disciplina urbanistica delle zone agricole* è divenuta argomento di attualità culturale, politica e tecnica, nel corso degli anni '70, allorché i piani regolatori, in attuazione delle leggi statali n. 1150/42, 765/67 e 10/77, hanno allargato il loro interesse dall'ambito urbano a quello extraurbano. La grande importanza che è venuta ad assumere è del resto testimoniata dalle numerose leggi regionali che l'hanno affrontata, vuoi nell'ambito di provvedimenti di carattere generale sulla tutela e l'uso del territorio, vuoi attraverso provvedimenti di tipo specifico. Il perno attorno a cui essa ruota è comunque costituito dalla *questione dell'edificabilità in zona agricola* e della definizione delle modalità per regolamentarla correttamente.

Come noto, negli anni '60 e anche nella prima metà degli anni '70 il primo interessamento della pianificazione urbanistica per il territorio rurale si era espresso in una politica vincolistica che proprio nella tutela delle zone agricole dagli effetti distortivi della rendita fondiaria urbana aveva ravvisato il presupposto fonamen-

tale per lo sviluppo dell'agricoltura. Operativamente tale obiettivo veniva perseguito riducendo, sul versante urbano, le precedenti esorbitanti previsioni di sviluppo residenziale e, sul versante extraurbano, introducendo norme fortemente limitative delle possibilità edificatorie. Tale politica, in realtà sperimentata solo in un numero ristretto di comuni, non è stata priva di risultati positivi — primo fra tutti l'arresto, nelle zone agricole periurbane, delle operazioni di lottizzazione strisciante — ma col tempo, venendo ad ostacolare anche il soddisfacimento della crescente domanda di interventi funzionali allo sviluppo dell'agricoltura, è finita coll'entrare in contraddizione con le sue stesse finalità e col rivelare i suoi limiti teorici di fondo.

Il fatto è che la pianificazione urbanistica, allorché ha cominciato ad occuparsi del territorio agricolo, lo ha sostanzialmente inteso come una dilatazione dell'ambito urbano e vi ha quindi trasferito meccanicamente la stessa logica e lo stesso bagaglio tecnico che venivano applicati nella pianificazione delle aree urbane. Ne è scaturita la concezione delle zone agricole come « zone a bassa densità edilizia », un approccio che — secondo taluni — altro non era se non un riflesso sul piano culturale della egemonia economica della città sulle campagne.

Ma nel processo produttivo dell'agricoltura il suolo svolge una funzione ben diversa rispetto a quella espletata nel processo della produzione insediativa urbana. In questo secondo caso, infatti, il suolo non è che un mero supporto fisico per le attività di tipo urbano: le sue caratteristiche intrinseche non ne condizionano se non limitatamente l'insediamento e lo sviluppo, mentre una importanza determinante rivestono le sue caratteristiche estrinseche, cioè la posizione e la prossimità. Si può quindi assumere che, in presenza di condizioni economiche propizie, l'intensità di concentrazione delle attività urbane e dei loro contenitori fisici per unità di superficie territoriale sia pressoché tendente all'infinito. Ragioni di tipo igienico-sanitario, sociale e perfino economico e produttivo, impongono allora l'adozione di misure appropriate per limitare l'intensità d'uso del territorio urbanizzato.

La produzione agricola e, limitatamente agli allevamenti di tipo aziendale, anche quella zootecnica, invece, sono strettamente dipendenti dalle caratteristiche intrinseche del suolo e dall'accumulazione del capitale investito. Poiché il suolo è fattore produttivo non surrogabile, la sua conservazione è essenziale per lo stesso svolgimento

dell'attività produttiva agricola: su di esso, pertanto, l'incremento della densità edilizia non tende certo all'infinito. Anzi, in teoria, si può presumere che la realizzazione di manufatti edilizi avvenga solo nella misura in cui essa è funzionale all'aumento della produttività del suolo. Quindi, se fosse possibile impedire che sul suolo agricolo si formasse la rendita urbana e non vi fossero incompatibilità di natura ambientale, sarebbe addirittura improprio che lo strumento urbanistico provvedesse a preconstituire dei limiti alle possibilità edificatorie.

Invero, però, se la tensione tra domanda e offerta di suoli urbani porta il trend della rendita ad alti livelli, anche nelle zone agricole il cambiamento della utilizzazione dei suoli risulta fortemente stimolato; inoltre il territorio agricolo deve essere difeso anche dall'uso troppo intensivo, o comunque improprio, che delle sue risorse naturali possono fare le stesse attività primarie. Di qui la necessità che il piano regolatore generale provveda a delimitare il territorio da destinarsi ad usi agricoli e ad applicarvi un dispositivo normativo che ne regoli la corretta utilizzazione. Tale dispositivo deve possedere una caratterizzazione in negativo, al fine di impedire l'inserimento delle costruzioni estranee alle attività di produzione e trasformazione connesse col settore primario, e di porre dei vincoli all'insediamento di quelle attività che pur essendo legate al settore primario sono potenzialmente inquinanti. Ma nello stesso tempo esso deve avere un carattere positivo, che consenta la realizzazione di tutti quegli interventi che risultino necessari per lo sviluppo dell'agricoltura e che, dal punto di vista ecologico, non abbiano controindicazioni.

I tentativi finora effettuati di mettere a punto dei dispositivi di questa natura si sono necessariamente basati sullo studio delle caratteristiche e delle esigenze delle aziende agricole. In particolare si è cercato di individuare i fattori che incidono sulla formazione del fabbisogno di manufatti agricoli al fine di poter introdurre nella disciplina edificatoria degli elementi di flessibilità, tali da consentirle di rapportarsi adeguatamente a strutture aziendali estremamente diversificate anche all'interno dello stesso comune e soggette ad una evoluzione tecnologica e socio-economica sempre più accelerata.

Ciò può essere illustrato ricorrendo ai testi delle leggi urbanistiche regionali. Questi infatti testimoniano come si sia provveduto a relazionare le possibilità edificatorie per la residenza con la di-

mensione della famiglia conduttrice (legge n. 13/74 della Regione Abruzzo), col numero di addetti (legge n. 10/79 della Regione Toscana) o con la forza lavoro misurata col numero di giornate lavorative annue per ettaro (legge n. 58/78 della Regione Veneto), e a graduare le possibilità edificatorie in rapporto a tipologie di colture in atto o di progetto (legge n. 56/77 della Regione Piemonte, legge n. 58/78 della Regione Veneto, legge n. 93/80 della Regione Lombardia).

La moderna pianificazione urbanistica per le zone agricole, dunque, non ha più come punto di riferimento astratte porzioni di terreno, ma le aziende agricole e il suolo che esse utilizzano. Essa è quindi una disciplina di tipo nuovo — il cui attributo di « urbanistica » è certamente improprio — o, meglio, un'attività di carattere interdisciplinare. Tuttavia il suo percorso evolutivo per quanto riguarda la formazione e l'affinamento di una strumentazione normativa pienamente soddisfacente non può dirsi ancora compiuto.

Per esempio, per quanto riguarda l'edificazione a fini residenziali, non si è ancora riusciti a definire norme e criteri metodologicamente corretti per la sua regolamentazione nel caso, sempre più diffuso, delle aziende a part-time. Nel caso dei fabbricati di servizio, poi, la soluzione sulla quale si è reso necessario ripiegare è stata quella di permetterne l'edificazione in misura funzionale a non meglio precisate « necessità aziendali », necessità che devono essere dimostrate in un piano di sviluppo aziendale e valutate da una commissione comunale composta dai rappresentanti di categoria (cfr. la legge urbanistica regionale dell'Emilia-Romagna), oppure certificate e quantificate dall'Ispettorato provinciale dell'agricoltura (cfr. l'ultima legge regionale toscana). Nemmeno affrontato, poi, è il problema della non riconversibilità dei fabbricati a servizio delle attività di produzione, trasformazione e conservazione del settore primario: mentre i fabbricati costruiti per gli altri settori una volta che sia venuta a cessare la primitiva attività posseggono una ampia gamma di possibilità di riconversione, i fabbricati a servizio del settore primario hanno tipologie e localizzazioni così rigidamente finalizzate da risultare non riconvertibili non solo all'interno del settore, ma molto spesso anche all'esterno.

È fin troppo evidente, quindi, che un controllo preventivo dell'edificazione, se consistente solo in una verifica di congruità tra caratteristiche aziendali di progetto e fabbisogno edilizio, è di ben scarsa utilità. Infatti il territorio agricolo non è soltanto una som-

ma di aziende, per cui il bilancio del territorio non coincide con la sommatoria dei bilanci aziendali. D'altra parte, poi, se ci richiamiamo all'obiettivo di fondo cui debbono tendere gli interventi in agricoltura, cioè il rilancio dell'agricoltura nel quadro del superamento della crisi economica nazionale, è chiaro che un obiettivo del genere non può essere raggiunto affidando l'utilizzazione dei suoli agricoli e l'agricoltura allo spontaneismo e alla discrezionalità dei singoli piani aziendali. Pertanto è evidente che il problema in discussione non può essere correttamente risolto se non sulla via dell'integrazione della programmazione dello sviluppo del settore primario con la pianificazione territoriale.

Ma poiché, dal punto di vista istituzionale, l'ambito minimo della programmazione del settore agroalimentare non è quello comunale bensì quello subregionale, ed inoltre, dal punto di vista della pianificazione, è a scala subregionale che avviene la saldatura tra le problematiche delle risorse ambientali e territoriali (piano territoriale di coordinamento) e quelle specifiche allo sviluppo delle aziende agricole (piano zonale agricolo), è a questa scala che attraverso una organica connessione — sia nella fase analitico-progettuale che in quella gestionale — tra il piano zonale agricolo e il piano territoriale si può progettare lo sviluppo del territorio agricolo.

Nel piano zonale agricolo, in particolare, attraverso la classificazione tipologica delle aziende agricole, si potrebbe rappresentare la struttura delle aziende agricole esistente, eseguirne la proiezione tendenziale per l'orizzonte temporale del piano e, sulla base di quest'ultima, elaborare il modello della struttura aziendale di progetto, tenendo conto in ciò sia di considerazioni di natura socio-economica che delle indicazioni di natura territoriale e ambientale provenienti dal piano territoriale di coordinamento subregionale. Poiché ad ogni tipo aziendale si associerebbe un determinato fabbisogno di superfici abitative e per attività zootecniche e di servizio, ecco che allora si potrebbe pensare di utilizzare la normativa urbanistica dei piani regolatori in combinazione con gli strumenti finanziari della programmazione di settore, così da comporre un organico sistema di incentivi e disincentivi, atto a indurre le trasformazioni necessarie per realizzare la struttura aziendale agricola di progetto.

Appare quindi evidente come in tale contesto il piano regolatore comunale diventi strumento funzionale alla realizzazione di un disegno di sviluppo progettato organicamente in un ambito più

vasto, e come in tale ruolo risolve correttamente la sua connotata dicotomia tra tutela e sviluppo.

In questa prospettiva, dunque, l'applicazione del metodo delle tipologie aziendali agricole potrebbe giocare un ruolo di importanza centrale. Si tratta, in effetti, di un procedimento concettualmente non nuovo in Italia, dato che in Emilia-Romagna viene già usato per la elaborazione dei piani zonali agricoli, ma il modello che ne viene raccomandato dall'Unione Geografica Internazionale e usato in diversi Paesi, sembra più indicato a favorire l'integrazione della pianificazione territoriale con la programmazione di settore perché riesce a rappresentare in forma sintetica le aziende agricole attraverso la restituzione quantificata delle loro caratteristiche sociali, tecnico-organizzative e produttive.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

I dati sull'erosione antropica sono stati tratti da ricerche pubblicate in: AA.VV., *Agricoltura, ambiente, territorio*, Roma 1982; Regione Piemonte, *Rapporto sulla pianificazione e gestione urbanistica in Piemonte*, Torino 1980; P. Carrer, *Città e campagna nella politica dell'assetto territoriale*, Genio Rurale n. 6/1975; G. Campos Venuti (a cura di), *Le politiche di pianificazione territoriale regionale*, Milano 1983.

Sull'applicazione dell'analisi di soglia alle zone agricole si veda: Regione Friuli-Venezia Giulia, *Piano urbanistico regionale generale del Friuli-Venezia Giulia*, 1978; Regione Umbria, *Piano urbanistico territoriale*, 1982; Regione Emilia-Romagna, *Metodologia di base per la formazione dei piani comprensoriali*, 1975; R. Charles, *Le coût d'aménagement des zones urbanisées*, Montréal 1972.

La questione dell'edificabilità in zona agricola è stata trattata in: S. Stanghellini, *Disciplina urbanistica delle zone agricole*, dossier, Urbanistica Informazioni n. 49/1980. Questo lavoro è consistito in una rassegna cronologica della legislazione regionale volta ad identificarne i principi innovativi e a delineare sulla loro base le prospettive di ulteriore evoluzione teorico-metodologica della disciplina urbanistica delle zone agricole.

La proposta di utilizzare il metodo delle tipologie aziendali agricole come strumento di programmazione e di correlare ad esse le normative urbanistiche è stata avanzata nel dossier sopra citato e successivamente meglio precisata in: S. Stanghellini, *Urbanistica per le zone agricole*, Edizioni delle Autonomie, Roma 1983. Quest'ultimo lavoro, inoltre, sviluppa molti argomenti qui appena toccati fornendone gli opportuni riferimenti bibliografici e, nell'appendice, presenta una raccolta dei testi legislativi e normativi più significativi.