

Intorno alla rendita fondiaria dei suoli agricoli

Guido Sali

Università degli Studi di Milano

I. INTRODUZIONE

I processi di urbanizzazione rispondono ad una molteplicità di stimoli (economici, sociali, politici), coinvolgono diverse sfere decisionali, pubbliche e private, e il risultato visibile, soprattutto intorno alle aree periurbane, è che in porzioni di territorio sempre più vaste, le aree rurali si frantumano e si ritirano fino a scomparire.

Il fenomeno di sottrazione di suolo all'agricoltura è d'altro canto la sintesi di dinamiche che si dipanano su più livelli, coinvolgendo non solo il piano economico-estimativo, ma anche gli schemi urbanistici, le norme sul governo del territorio, i meccanismi di finanziamento delle amministrazioni pubbliche fino alle forme di raccolta del consenso e di gestione dei mandati elettorali.

Ma se gli aspetti regolatori e le scelte politiche di governo del territorio chiamano in causa questioni attinenti il funzionamento e l'architettura della macchina amministrativa, nonché il disegno socio-politico (se ne esiste uno) che guida le decisioni pubbliche, qui si vuole discutere dell'elemento che costituisce il punto di riferimento delle scelte economiche in materia di uso del suolo, ossia la formazione del valore. Si tratta infatti dell'impulso che ha fatto sì che nel corso degli ultimi decenni il territorio andasse incontro ad una progressiva urbanizzazione a cui però non corrisponde alcun segnale di mercato che faccia emergere il carattere di scarsità assunto da un bene irriproducibile qual è il suolo agricolo.

Sicuramente la formazione del valore costituisce elemento non trascurabile neppure dalle scelte pubbliche così come è normale che la creazione di valore costituisca un elemento degno della massima attenzione nella regolazione urbanistica in quanto possibile strumento di elevazione del livello di benessere sociale.

Ma il processo di trasformazione del territorio si caratterizza anche per il fatto che coinvolge un vasto elenco di esternalità, positive e negative, che a pieno titolo devono, o dovrebbero, rientrare nei criteri di scelta di uso del suolo a fianco del valore dei diritti appropriabili. La stessa analisi costi/benefici fonda la sua ragion d'essere proprio nella determinazione di tutte le componenti che incidono sulle funzioni di utilità e che le scelte pubbliche devono saper tenere in debito conto.

Ci troviamo in tema di fallimento del mercato e non pare il caso di riprenderne la consolidata teorizzazione. Ci si può limitare a considerare che in tale situazione il primo teorema dell'economia del benessere di Pareto risulta invalidato, il che sta a significare che il mercato è incapace di pervenire ad una allocazione efficiente delle risorse.

Se a questo aggiungiamo che sovente non sono soddisfatte anche altre condizioni di validità del teorema (operatori *price-takers* e assenza di asimmetrie informative) emerge come in tema di beni immobili il fallimento del mercato sia più la regola che l'eccezione. Siamo infatti di fronte ad un mercato in cui i beni presentano tipicamente la natura di unicità, dovuta alla posizione e ai caratteri intrinseci, e sono quindi caratterizzati da reciproche differenze che determinano un elevato grado di monopolismo.

2. LA RENDITA FONDIARIA AGRICOLA NELLA FORMAZIONE DELLA RENDITA URBANA

Nelle teorizzazioni di Ricardo e von Thünen il valore di mercato dei terreni è guidato dalla rendita fondiaria alla quale i due economisti assegnano un carattere *differenziale*. Il primo (modello ricardiano) è proprio del fondo e legato alle sue caratteristiche intrinseche (fertilità), che lo rendono idoneo a coltivazioni più o meno redditizie, generando quindi rendite annue più o meno elevate. Il secondo (modello di von Thünen) si basa su fattori estrinseci, è legato cioè alla posizione rispetto ai mercati nei quali i prodotti della terra vengono commercializzati; in questo caso la rendita diminuisce all'allontanarsi dai mercati, a causa dei più elevati costi di trasporto. La rendita è quindi connessa con il possesso di un suolo coltivabile ed è indicatore del valore del suolo stesso cui è legata mediante il processo di capitalizzazione.

Nella realtà l'evidenza empirica mostra però che il concetto di *rendita differenziale*, quale essa è sia nel modello di Ricardo che in quello di von Thünen, da solo non è in grado di descrivere il fenomeno della rendita, dato che questa esiste indipendentemente dalla presenza o meno di differenze nella fertilità o nella posizione. In effetti ciò che è rilevante, in questo caso, è la presenza di un'offerta strutturalmente limitata a fronte di una domanda che non può essere soddisfatta completamente. Siamo di fronte a quella che viene definita *rendita assoluta*, presente non in virtù delle differenze di fertilità o di accessibilità, ma per una strutturale scarsità di offerta di suolo, sia esso urbano o rurale (Camagni, 1993; Micelli, 2004).

Il concetto di rendita assoluta venne introdotto da Marx (1974) il quale ne individua l'insorgenza nella concomitanza di due fattori causali: la presenza nelle produzioni agricole di un capitale avente un contenuto tecnologico inferiore a quello presente mediamente nel sistema economico;¹ e la possibilità per i proprietari terrieri di razionare l'impiego di terra e quindi di impedire l'afflusso di capitale verso le produzioni

1 Marx usa il concetto di "composizione organica del capitale", definita dal rapporto tra la parte variabile del capitale impiegato (rappresentato dalle sussistenze) e quella costante, ossia il valore dei mezzi di produzione.

che impiegano il fattore terra. Per Marx quindi la rendita assoluta è conseguenza della proprietà privata della terra (così come di altre risorse naturali).

Il concetto di rendita assoluta è stato ripreso dai neoricardiani (Sraffa, 1960) e dalla più recente teorizzazione. Camagni (1993) imputa la rendita assoluta urbana sia a restrizioni dell'offerta che a pressioni della domanda. Le restrizioni dell'offerta sono analoghe a quelle individuate per spiegare la rendita assoluta agricola e possono essere associate a due cause principali: la prima consiste nell'azione di razionamento che la categoria dei proprietari può svolgere, in accordo con l'impostazione marxiana; la seconda in una scarsità assoluta di terre urbanizzate (in accordo con Sraffa). Maggiore attenzione Camagni riserva al lato della domanda, dove è rintracciabile un elemento in grado di caratterizzare la rendita assoluta urbana e assente in agricoltura. Si tratta delle economie di agglomerazione², viste come la causa determinante della "domanda di città", intesa come la spinta degli operatori economici a mettersi nelle condizioni di sfruttare le economie di agglomerazione. Tali economie vengono viste come la più convincente prova a sostegno dell'esistenza della rendita assoluta urbana.

Le due forme che compongono la rendita, rendita assoluta e rendita differenziale, pur essendo concettualmente distinte, sono sempre presenti congiuntamente nella determinazione del valore dei suoli e sono legate in modo inscindibile. La rendita fondiaria, nel caso di urbanizzazione, prende la forma di "rendita urbana" (R_u), definita come differenza tra il prezzo di mercato di un immobile (V_i) e il suo costo di produzione, dato dal valore agricolo (V_a) più i costi di urbanizzazione (C_u) e di costruzione (C_c) al lordo del profitto imprenditoriale (P_i):

$$R_u = V_i - (V_a + C_u + C_c + P_i) \quad (1)$$

Come si evince dalla (1) la rendita urbana è strettamente dipendente dal valore dei suoli agricoli, ossia il valore che, tramite capitalizzazione, è legato alla rendita fondiaria agricola.

Mentre nel caso delle terre coltivabili la rendita assoluta è legata ad una offerta strutturalmente limitata, dovuta alla scarsità di terra, così come avviene per la generalità delle risorse naturali utilizzate per fini economici, nel caso della rendita urbana, oltre ad una persistente scarsità di tipo strutturale, l'offerta subisce una restrizione a causa di atti di natura normativa e amministrativa (gli strumenti urbanistici) che impediscono un uso indiscriminato dei suoli per lo sviluppo urbano. Sulla funzione regolatrice del soggetto pubblico e sulle distorsioni operate nel mercato delle autorizzazioni amministrative dalla politica urbanistica dal secondo dopoguerra in poi è stata prodotta una vasta letteratura³. Particolarmente dibattuto è stato il tema della natura pubblica o privata della rendita, che ha guidato le normative inerenti l'espro-

2 Sono definiti come economie di agglomerazione «tutti i vantaggi che si possono estrarre da una struttura spaziale concentrata» (Camagni, 1993, p. 41).

3 Si veda, per una trattazione ragionata di questi temi, Camagni (1993), Forte (1977), Bendarin (1989).

prio per pubblica utilità⁴, le normative fiscali inerenti il patrimonio⁵ o le modalità di compartecipazione finanziaria agli oneri di urbanizzazione.

In questa sede l'attenzione non riguarda il tema della gestione della rendita urbana o le questioni inerenti l'equità distributiva conseguente alla privatizzazione o alla socializzazione della rendita, quanto la ricerca delle connessioni tra formazione della rendita e processo di sottrazione di suolo agricolo, dato il carattere patologico con cui si manifesta in molte aree. La questione impone di indagare i processi "al margine", in senso fisico-geografico ed in senso economico, ossia laddove la città sfuma nella campagna e, parimenti, la rendita urbana cede il passo alla rendita agricola.

Su quest'ultimo aspetto John Stuart Mill (1953), seguendo Ricardo (1948), individua il confine tra città e campagna come quella zona in cui risulta indifferente edificare o coltivare, in quanto le aree in essa presenti sono caratterizzate dall'aver rendita agricola pari alla rendita urbana. Siamo quindi di fronte ad un modello che nega l'esistenza "salti" tra città e campagna: la rendita urbana sfuma nella rendita agricola e quindi l'influenza della città e delle economie di agglomerazione tendono "al margine" ad annullarsi. Allo stesso modo si hanno valori decrescenti dei terreni urbani fino a renderli uguali a quelli dei terreni agricoli. Nonostante la suggestività del modello, è stato rilevato fin dal XIX secolo che in realtà il valore delle aree urbane marginali (in senso economico) presentano generalmente valori ben superiori a quelli delle aree agricole (Pantaleoni, 1882).

All'evidenza empirica occorre aggiungere un'altra considerazione, che parte dalla struttura della (1). La rendita urbana "poggia" su quella agricola, nel senso che tanto più è elevata la rendita agricola tanto meno elevata sarà quella urbana e viceversa. Ciò che si vuole mettere in evidenza è che se la rendita fondiaria agricola è sottovalutata l'allocatione della risorsa suolo si sposta necessariamente con forza verso la trasformazione urbana, anche in forme poco efficienti, almeno nelle nostre regioni, come lo *sprawl*, con tutti gli effetti negativi che l'accompagnano, dal consumo di suolo al costo dei servizi pubblici a rete, dal costo dei trasporti all'inefficienza dei consumi energetici.

Questo aspetto, quello cioè di una strutturale sottovalutazione della rendita fondiaria agricola, non viene solitamente invocato nell'analisi delle trasformazioni urbane. Il punto di vista con il quale la vasta letteratura prodotta approccia il tema della rendita fondiaria parte quasi sempre dall'esame delle dinamiche urbane, dalla città e dalle sue trasformazioni, riservando allo spazio rurale un ruolo generalmente indistinto e "ricardiano": i terreni agricoli producono beni agricoli e la rendita che ne deriva è essenzialmente legata alla capacità di produrre beni commerciabili. La città è solitamente pensata come un'"isola" adagiata in uno spazio, lo spazio rurale, avente dimensioni indefinite e capace di supportarne un'espansione altrettanto indefinita.

4 È il caso della legge 10/1977 che, attraverso lo scorporo dello *jus aedificandi*, nega al proprietario il diritto alla rendita urbana, ritenuta bene pubblico e per ciò di competenza della collettività.

5 Si veda a questo proposito Brosio (1993).

3. LA RENDITA AGRICOLA È SOTTOVALUTATA?

Se spostiamo il punto di osservazione dall'altro lato del modello, lo spazio rurale, si evidenziano alcuni aspetti non osservabili dal lato della città e che consentono di dimostrare come la rendita agricola non possa "competere" con quella urbana.

Se si ipotizza un sistema territorialmente chiuso, ossia che deriva dallo spazio in cui è situato le risorse necessarie al proprio sviluppo, si avrebbe una situazione in cui l'uso della risorsa suolo si distribuisce in modo da uguagliare, al margine, la produttività degli usi alternativi. Si verificherebbe la situazione teorizzata da Stuart Mill e la rendita urbana periferica tenderebbe ad uguagliare quella agricola (figura 1).

Tralasciando in questa sede di approfondire l'analisi dell'andamento della rendita urbana⁶ e soffermandoci su quella agricola, si nota come in condizioni nelle quali il mercato esprimesse il valore complessivo dei beni e rendesse conto della scarsità, la progressiva riduzione di suolo agricolo produrrebbe un andamento crescente della rendita evidenziando infine un andamento asintotico in corrispondenza della completa scomparsa, in accordo con la teoria dello sfruttamento delle risorse non rinnovabili (Pearce e Turner, 2000).

Territorio agricolo e territorio urbano, in un sistema chiuso, trovano quindi un assetto di equilibrio nel punto in cui la rendita agricola tende ad uguagliare quella urbana (U_c) e quest'assetto sarà caratterizzato da una spartizione del territorio tra campagna e urbanizzato tale da garantire una ottimale allocazione della risorsa suolo. A sinistra del livello ottimale ci sarà convenienza ad urbanizzare suoli agricoli mentre a destra di tale livello la convenienza sarà quella di restituire all'uso agricolo suoli urbani, essendo in tale situazione la rendita agricola superiore a quella urbana.⁷

È chiaro che l'artificio di considerare un sistema territoriale chiuso presenta elementi di astrattezza tali da non poterli trascurare. La stessa figura 1 mette in evidenza come nella realtà la rendita fondiaria agricola risulti sostanzialmente indifferente all'aumento delle sottrazioni di suolo. Il suo andamento orizzontale dipende evidentemente dal fatto che siamo in presenza di una serie di fattori che determinano il fallimento del mercato.

6 Al crescere della congestione urbana può avvenire, come caso limite, che la rendita generata da un'opera di edificazione provenga quasi totalmente dalla perdita di utilità patita dai soggetti circostanti che subiscono il processo di densificazione. Può quindi verificarsi il caso che oltre un certo livello di urbanizzazione le economie di agglomerazione e i rendimenti di scala urbana diventino non strettamente positivi. Ciò spiega anche il tratto decrescente della rendita urbana in figura 1.

7 La situazione rappresentata in figura 1 non fa riferimento a questioni localizzative, ossia non esprime il valore della rendita relativamente alla posizione rispetto ad un ipotetico centro urbano. E neppure mette a confronto la situazione "al margine", dove le rendite urbane e quelle agricole dovrebbero tendere a uguagliarsi. Può essere invece interpretato come l'andamento del valore medio (per unità di superficie) della rendita calcolata per l'intero sistema territoriale considerato. È evidente che tale valore medio è espressione anche dell'andamento del valore complessivo della rendita all'interno del sistema. Si tratta quindi di un modello statico che prescinde dai modelli differenziali di Ricardo e von Thünen (resi uniformi all'interno di valori medi), mentre mette in evidenza la componente assoluta della rendita senza esprimere valutazioni in ordine alla distribuzione geografica della stessa.

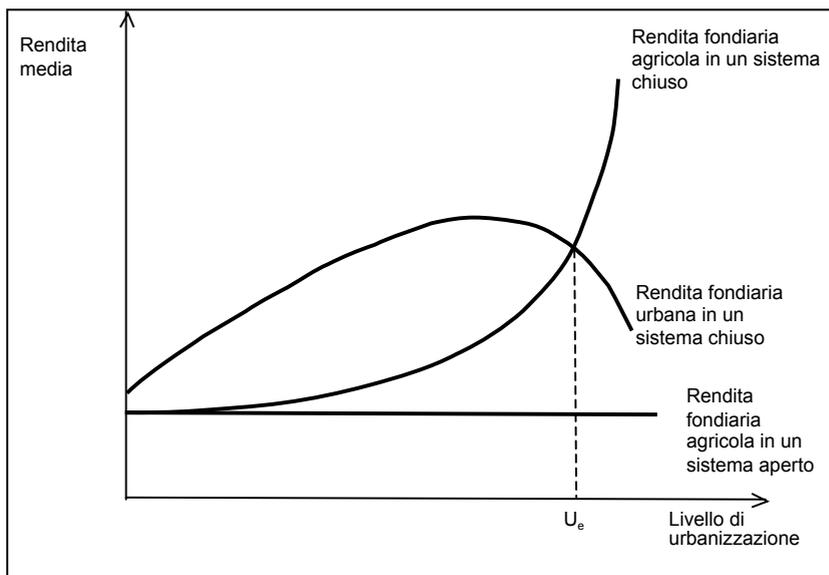


Fig. 1. Andamento della rendita agricola e della rendita urbana al crescere del consumo di suolo

In effetti tale modello non è applicabile alle aree agricole per diverse ragioni che si possono ricondurre a due principali categorie. La prima riporta alla struttura stessa del settore agricolo e alle caratteristiche del mercato nel quale i prodotti sono inseriti. La seconda riguarda il ruolo dello spazio rurale quale produttore di beni pubblici e bene pubblico esso stesso e, quindi, riconducibile alla categoria delle esternalità.

4.1 La formazione dei prezzi agricoli e rendita

Il primo aspetto si presta ad alcune considerazioni riguardo la formazione della rendita e la sua componente “ricardiana”. Emerge infatti in tutta evidenza è che rispetto all’approvvigionamento di beni agricoli nessun sistema territoriale può essere considerato chiuso e quindi il problema della scarsità delle terre semplicemente non si pone, o almeno fino a oggi a livello mondiale non si è ancora posto.

Relativamente alla funzione primaria delle aree agricole, ossia quella di produrre beni agro-alimentari, è chiaro che il processo di globalizzazione dei mercati rende del tutto superfluo disporre di superfici agricole localizzate in vicinanza della città. L’agricoltura di prossimità, nonostante gli evidenti vantaggi in termini energetici e ambientali, trova nella concorrenza globale un ostacolo insormontabile alla sua sopravvivenza⁸. Né d’altra parte aiuta a percepire la riduzione delle aree agricole come

8 La crescita stessa delle città è stata possibile, dalla rivoluzione industriale in poi, dall’affrancamento dai limiti della capacità produttiva del territorio circostante e dalla possibilità di accedere alle produzioni ottenute in territori sempre più lontani, grazie allo sviluppo dei trasporti e al progresso tecnologico nel campo della conservazione e trasformazione dei prodotti.

un pericolo la ormai pluridecennale abbondanza di derrate agricole ed alimentari che in ambito europeo ha caratterizzato i mercati, frutto di cinquant'anni di politica agricola improntata su sostegno e protezionismo.

La mancanza di tensioni legate all'offerta di prodotti agricoli non è stata scalfita neppure nel corso della crisi verificatasi a cavallo tra il 2007 e il 2008, tanto che a livello sia di opinione pubblica sia di amministrazioni pubbliche non emerge, se non occasionalmente o sporadicamente ma mai in maniera sistemica, la preoccupazione per l'assottigliarsi della disponibilità di terre agricole a livello nazionale e locale.

Fuori dall'Europa la preoccupazione per la disponibilità di terre agricole non è al contrario tramontata dopo lo scoppio della bolla speculativa nel corso del 2008 e ha posto molti paesi di fronte alla necessità di ripensare alle proprie strategie di approvvigionamento di prodotti agroalimentari. In questo quadro si collocano le recenti acquisizioni di milioni di ettari, prevalentemente in Africa ed America latina, da parte di governi e imprese multinazionali (comprese le grandi banche d'affari) che hanno visto nell'appropriazione delle terre agricole la chiave per garantirsi in futuro il controllo delle risorse alimentari.⁹

Si tratta in sostanza di segnali abbastanza eloquenti della grande attenzione e del rinnovato interesse che il tema delle terre coltivabili sta suscitando a livello mondiale. L'Europa e l'Italia non sono certamente estranee a questo fenomeno, anche se alcuni fattori ne limitano la percezione: la già citata autosufficienza alimentare e la rigidità della domanda interna di prodotti agroalimentari, causata dalla scarsa dinamica demografica, rendono i paesi dell'Unione europea poco sensibili al tema della sicurezza alimentare.

D'altro canto già nel corso del 2008, a causa della crisi alimentare, è stata concessa una deroga al vincolo di destinazione dei terreni a riposo, permettendo che venissero destinati a colture con destinazione alimentare, mostrando in tal modo che il problema della sovrapproduzione può trasformarsi con estrema rapidità nel suo contrario. Non solo, anche la progressiva riduzione del livello di protezione alimentare non poche preoccupazioni circa il rischio di abbandono della terra coltivabile e della conseguente dipendenza dalle importazioni.

Dal punto di vista della rendita fondiaria agricola non sussistono quindi gli elementi in grado di stimolarne la crescita al diminuire delle terre coltivate localmente. È evidente infatti che l'uguaglianza al margine tra rendita agricola e rendita urbana potrebbe sussistere solamente nel caso in cui la rendita agricola riflettesse realmente la progressiva scarsità di beni agricoli. Ma questo non è coerente con il mercato globale, mentre poteva esserlo al tempo in cui Ricardo scriveva che «non è elevato il valore del frumento perché si paga una rendita, si paga una rendita perché elevato è il valore del frumento» (Ricardo, 1948). Prendendo a prestito l'esempio di Ricardo possiamo allora concludere che comparare le rendite fondiarie in base alla produttività agricola significa mettere a confronto un valore di equilibrio formatosi sul mercato globale (il

9 Eclatante è il caso della coreana Daewoo che ha affittato in Madagascar per 100 anni più della metà di tutta la terra coltivabile di quel paese. L'Arabia Saudita si è garantita mezzo milione di ettari in Indonesia per rifornirsi di riso. Il Qatar ha stretto rapporti con la Cambogia, mentre la Cina sta coordinando l'invio di migliaia di contadini in paesi africani sulla scorta di accordi per la coltivazione della terra.

valore del frumento) con quello emergente da un mercato locale (quello dei suoli). Il contributo offerto alla valorizzazione del suolo agricolo da parte delle produzioni agrarie su di esso ottenibili è quindi ben scarso, stante la possibilità di approvvigionamento del tutto svincolata dalle produzioni locali.

Mentre la scarsità del frumento (e quindi il suo valore e, di conseguenza, il contributo che esso offre alla formazione della rendita agricola e al valore agricolo dei suoli) si gioca a livello mondiale (sistema aperto), il mercato locale dei suoli è guidato principalmente dagli usi alternativi “non trasferibili”, e quindi in via prevalente da quelli localizzativi e residenziali (sistema parzialmente chiuso).

4.2 Spazio rurale e gestione del territorio

Anche la funzione più propriamente territoriale, vista come la disponibilità di spazi naturali, di campagna come complemento della città, non appare sufficiente per esprimere un segnale di mercato. La disponibilità di spazi rurali o di aree verdi può essere ricercata a distanze sempre più grandi e la funzione di surrogazione viene favorita dagli investimenti pubblici e privati nella mobilità, che accorcia le distanze e rende sempre più sopportabile il crescere a dismisura delle aree metropolitane. In alcune aree è perfino difficile riconoscere al loro interno un'orditura di tipo rurale e il carattere residuale delle zone agricole pone le premesse per una rapida scomparsa a favore della progressiva urbanizzazione.¹⁰

Il modello che vede il sorgere della rendita urbana a partire da quella agricola (e quindi che intorno alla città vi sia un territorio agricolo) riposa sulla genesi storica delle città, venutesi a formare e a crescere naturalmente in un contesto territoriale improntato sull'attività agricola e sull'economia rurale. Che poi la città e i suoi abitanti godano di migliore qualità della vita se è presente un limite oltre il quale si estende la campagna dipende dal modo con cui viene percepito il rapporto città-campagna; ma si può affermare che questo apparentamento faccia parte delle radici culturali che hanno improntato il modello di città in Europa e ancora di più in Italia, dandone quindi una connotazione largamente positiva. In realtà però il processo di erosione del suolo agricolo non si arresta in corrispondenza dell'insorgere di una sua scarsità per il fatto che il processo di evoluzione del territorio è in massima parte guidato dal processo di formazione di valore secondo le stesse regole che si applicano alla contabilità nazionale e alla formazione del prodotto interno lordo, vale a dire conteggiando i valori che si formano sul mercato ed ignorando i beni ed i servizi fuori mercato. Il tema delle esternalità gioca un ruolo fondamentale nel determinare distorsioni nella percezione e misurazione del valore ed un'inefficiente allocazione della risorsa suolo.

È difficile quindi sostenere che al margine rendita agricola e rendita urbana si equivalgono perché esse sono composte da categorie di valore differenti. Da un lato la

¹⁰ Esempio in tal senso è la fascia a nord di Milano compresa tra il Ticino e Bergamo la cui superficie agricola utilizzata è scesa nel 2008 al di sotto del 20% della superficie territoriale, con molti comuni intorno al 10%.

rendita agricola è decurtata di almeno due categorie di valore: la componente derivante dall'attività agricola in senso stretto, che subisce la concorrenza globale, e la rendita derivante dalla produzione di beni e servizi in tutto o in parte non riconosciuti dal mercato (servizi ambientali, ricreativi, turistici, culturali ecc.).

Dall'altro l'insorgere della rendita urbana si presenta come un processo di appropriazione di un bene pubblico impuro che presenta crescenti livelli di rivalità. In quanto bene pubblico essa deriva da una ricchezza collettiva che nei processi di urbanizzazione viene appropriata da alcuni soggetti (siano essi pubblici o privati). Essendo inoltre impuro, abbiamo a che fare, almeno in parte, non con creazione di valore quanto con un trasferimento di valore che segue un percorso di concentrazione. In altre parole la rendita urbana è composta anche da esternalità negative non risarcite, cosicchè il suo valore appare generalmente più elevato di quanto sarebbe se venissero risarciti tutti coloro che subiscono effetti negativi.¹¹

In una siffatta situazione è evidente che la rendita urbana è caratterizzata da un processo di generazione che non è paragonabile a quello della rendita agricola e i due valori non possono nemmeno al margine, se non per puro caso, coincidere. Ed è in questo differente contenuto valoriale che dobbiamo ricercare rilevanti componenti della rendita assoluta, più che nella strutturale rigidità dell'offerta.

La rendita assoluta risponde quindi solo in parte alla descrizione fatta da Micelli (2004) quando osserva che essa «non sorge in virtù di una differente accessibilità/fertilità di un suolo rispetto ad un altro all'interno di una stessa categoria di beni fondiari, bensì per una generale scarsità aggregata di suolo – sia esso urbano o rurale – con riferimento ad una domanda aggregata di quest'ultimo». La rendita fondiaria dei suoli agricoli, subendo la doppia detrazione relativa sia alla non percezione della scarsa capacità di produrre beni sia alla mancata monetizzazione dei servizi offerti, porta a deprimere in modo decisivo il valore agricolo che sta alla base dell'insorgenza della rendita urbana.

Va da sé che da questo punto di vista vengono a cadere anche le argomentazioni volte a negare l'esistenza della rendita assoluta, attribuendone l'evidenza empirica alle discontinuità e a quei processi “a gradini” tipici dei fatti reali rispetto alle variazioni nel continuo che caratterizzano i modelli teorici¹² (Magnani, 2006). Secondo Magnani il modello di Ricardo/von Thünen mantiene tutta la sua validità in quanto in assenza di ostacoli di natura fisico/geografica o giuridico/amministrativa non vi sono motivi per ritenere che l'equilibrio al margine tra rendita agricola e rendita urbana non si debba realizzare. Ma da quanto abbiamo detto emerge che il problema non è tanto di ostacoli che riducano il grado di concorrenza introducendo elementi più o meno spinti di monopolio (quale deriva da restrizioni fisiche o giuridiche), quanto di categorie di valore che sfuggono al mercato. Si tratta cioè del classico “fallimento del

11 Un contributo in questo senso può essere offerto dalle metodologie di valutazione basate sulla rendita urbana complessiva, ossia sulla “massimizzazione del valore dell'intera superficie su cui insiste la città” (Magnani, 2006).

12 Va notato come sia difficile giustificare con l'argomento dei processi discreti, che approssimano quelli nel continuo, le differenze tra rendita urbana periferica e rendita agricola valutabili in circa due ordini di grandezza.

mercato” che inficia la validità del modello, in quanto le basi teoriche alla base del modello non corrispondono a quelle che sottendono i meccanismi nella realtà.

Va poi considerato che i suoli agricoli appartengono sia alla categoria dei beni immobili sia a quella dei beni naturali e ambientali, per i quali è possibile individuare un valore (valore economico totale, VET) che tenga conto delle varie funzioni svolte¹³. Ciò significa che le categorie di valore che sostanziano la componente di bene pubblico (valori per le generazioni future, valori d’uso, valori di conservazione) non partecipano, in quanto esternalità, alle dinamiche di mercato, a loro volta determinate dalla sola componente dei valori mercantili attribuiti dalle generazioni presenti.

5. CONCLUSIONI

L’osservazione “dal lato dello spazio agricolo” delle dinamiche che guidano l’uso e la trasformazione del territorio permette di individuare alcuni aspetti poco visibili “dal lato della città”, che riguardano il formarsi della rendita fondiaria e il valore dei suoli.

In primo luogo emerge come la rendita fondiaria urbana assoluta, la cui misura poggia sul valore agricolo, deriva parte del proprio valore su una strutturale e generalizzata sottovalutazione della rendita agricola. È evidente come questa sottovalutazione sia alla base non solo delle dinamiche di uso del suolo che qui abbiamo trattato, ma si rifletta anche sulla generale debolezza del settore agricolo che vede compresi i prezzi delle produzioni. La debolezza strutturale dell’agricoltura europea è destinata ad acuirsi al crescere del livello di apertura dei mercati e la redditività del settore agricolo potrà subire ulteriori pressioni, deteriorando ulteriormente il rapporto con la rendita urbana.

Il secondo aspetto riguarda il fatto che il settore agricolo non vede riconosciuto il fondamentale contributo offerto alla collettività in termini di esternalità positive.

Non è difficile collegare questa costante sottovalutazione alla persistente tendenza a condurre le terre nella sfera delle aree urbane, tendenza che ha trovato sostegno nella capillare diffusione delle infrastrutture viarie quale strumento per espandere in modo generalizzato e indistinto il territorio urbano, suburbano e periurbano. Ma proprio in ragione del fatto che entrano in gioco le esternalità appare ineludibile il coinvolgimento del soggetto pubblico nell’azione di internalizzazione. Le esternalità, proprio perché relative a benefici diffusi, collettivi, non privatistici, non rientrano nel calcolo del valore delle aree rurali, ma proprio perché trattasi di beni pubblici è compito preciso delle istituzioni da un lato valutarle e dall’altro farsi soggetto economico consapevole di dover gestire una risorsa per conto della collettività. Si tratta cioè di mettere il mercato nelle condizioni di “dire la verità”, cioè che emerga tutto il valore delle esternalità positive prodotte dagli spazi rurali intorno alla città, e non limitarsi a calcolare il valore di diritti appropriabili quali sono quelli inerenti le attività di urbanizzazione.¹⁴

13 Per una estesa trattazione sul valore dei beni ambientali si rimanda a Randall e Stoll (1983), Pearce e Turner (2000), Casini e Tempesta (2001).

14 Questo d’altronde è condizione necessaria affinché un’analisi costi/benefici sia veramente tale.

In questa direzione gli sforzi condotti per disporre di solidi strumenti di valutazione dei servizi ambientali e sociali prodotti dall'attività agricola e dal mantenimento dello spazio rurale rappresentano senza dubbio la strada per giungere a includere pienamente tali valori nei criteri guida delle scelte pubbliche in materia di governo del territorio.¹⁵

L'intervento pubblico appare certamente insostituibile alla luce delle distorsioni presenti nella formazione della rendita, ma occorre anche che le amministrazioni siano messe nelle condizioni di non dover guardare alle opere di urbanizzazione con maggiore attenzione rispetto alla produzione di servizi non monetizzati (a causa di problemi di bilancio o di gestione del consenso). Finalizzare il governo del territorio alla massimizzazione del valore economico totale significa privilegiare nei processi di scelta una prospettiva di lungo periodo (intergenerazionale). Significa anche permettere di considerare in modo neutrale tanto le trasformazioni urbanistiche foriere di introiti monetari quanto le esternalità esistenti che contribuiscono a determinare il livello di benessere della società. E tra le esternalità dobbiamo sicuramente annoverare la libertà di scelta offerta alle prossime generazioni: un terreno urbanizzato ha probabilità quasi nulla di ritornare terreno agricolo, mentre un terreno agricolo mantiene aperte tutte le opzioni, anche quella di rimanere tale.

BIBLIOGRAFIA

- Bandarin F. (1989). *Il controllo dei suoli urbani*
- Bishop R.C., Romano D. (a cura di). (1998). *Environmental Resource Valuation: Application of the Contingent Valuation Method in Italy*
- Brosio G. (1993). *Economia e finanza pubblica*, Nis, Roma
- Camagni R. (1992). *Economia urbana*, Nis, Roma
- Campos Venuti, G. (1967). *Amministrare l'urbanistica*, Einaudi, Torino
- Casini L., Tempesta T. (2001). Potenzialità e limiti dei metodi di valutazione: proposta di alcune linee guida per la redazione delle ricerche sulla valutazione dei beni e dei danni ambientali. In: Marangon F., Tempesta T. (a cura di), *La valutazione dei beni ambientali come supporto alle decisioni pubbliche*, Forum, Udine
- Casini L. (a cura di). (2005). *Riforma della PAC e multifunzionalità: l'agricoltura tra nuove sfide e nuove opportunità*, n. monografico della *Rivista di Economia Agraria*, Anno LX, n. 2
- Forte C. (1977). *Principi di economia ed estimo*, Etas, Milano
- Magnani I. (2006). Città. L'intreccio pubblico-privato nella formazione dell'ordine sociale spontaneo, *Scienze Regionali*, vol. 5, n. 1
- Marangon F., Tempesta T. (eds). (2001). *La valutazione dei beni ambientali come supporto alle decisioni pubbliche*, Forum, Udine

15 In questo campo la ricerca ha prodotto una vasta letteratura sia di carattere metodologico che di validazione sperimentale su un ampio ventaglio di casi applicativi. Limitandoci alle esperienze italiane, per una rassegna di casi di studio si rimanda a Marangon e Tempesta (2001), Casini (2005), Tempesta (1997), Bishop e Romano (1998), Marone E. (2007).

- Marangon F., Tempesta T. (2008). Una proposta di indicatori economici per la valutazione del paesaggio, *Estimo e Territorio*, n. 5
- Marone E. (a cura di) (2007). *Il paesaggio agrario tra conservazione e trasformazione: valutazioni economico-estimative, giuridiche ed urbanistiche*, Atti del XXXVI Incontro di Studio del Ce.S.E.T., Firenze University Press
- Marx K. (1974). *Il capitale*, UTET, Torino
- Micelli E. (2004). Introduzione alla rendita fondiaria e alla genesi del valore immobiliare, *CriticaMente: il pensiero critico*, <<http://www.criticamente.com>>
- Mill, J.S. (1953). *Principi di economia politica*, Utet, Torino
- Pantaleoni M. (1882). *Teoria della traslazione dei tributi. Definizione, dinamica e ubiquità della traslazione*, Tipografia Adolfo Paolini, Roma
- Pearce D.W., Turner R.K. (2000). *Economia delle risorse naturali e dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna
- Peccol E., Billia L. (2008). *Dispersione urbana nelle aree rurali e modificazioni del paesaggio: un'analisi storica di due aree a confronto*, in Atti del Convegno "Segni dell'uomo e trasformazioni del paesaggio", Pisticci (MT)
- Provolo G., Riva E., Tenconi A. (2004). *Agricoltura in contesto periurbano: ruralità sostenibile e tutela dell'ambiente*. in Atti del Convegno "Il sistema rurale. Una sfida per la progettazione tra salvaguardia, sostenibilità e governo delle trasformazioni", Clup, pp. 508-518
- Provolo G., Riva E., Sali G. (2009). Definizione del valore multifunzionale dell'attività agricola mediante analisi multicriteria. *Estimo e Territorio*, LXXII, 11
- Randall A., Stoll J. (1983), "Existence Value in a Total Valuation Framework", in Rowe R.D., Chestnut L.G. (eds). *Managing Air Quality and Scenic Resources at National Parks and Wilderness Areas*, Westview Press, Boulder
- Ricardo, D. (1948). *Principi dell'economia politica e delle imposte; con altri saggi sull'agricoltura e la moneta*, U.T.E.T., Torino
- Sali G., Bertoni D. (2005). *Il comprensorio agricolo a ovest di Milano. Analisi dell'assetto economico-gestionale e ipotesi di intervento*, Aracne editrice, Roma
- Sali G. (2008). *Valorizzazione e sviluppo dell'agricoltura collinare lombarda*, Aracne editrice, Roma
- Saffa P. (1960). *Produzione di merci a mezzo di merci*, Einaudi, Torino
- Sullo, F. (1964). *Lo scandalo urbanistico: storia di un progetto di legge*, Vallecchi, Firenze
- Tempesta T., Thiene M. (1996). Valori dei suoli agricoli e crescita urbana, *Genio rurale*, Anno LIX, n.7/8
- Tempesta T. (1997). *Paesaggio rurale e agro tecnologie innovative. Una ricerca nella pianura tra Tagliamento e Isonzo*, Franco Angeli, Milano
- Tempesta T. (2008), *Economia del territorio: alcune riflessioni sul caso veneto*, *Estimo e Territorio*, n. 11