

Là dove c'era l'erba

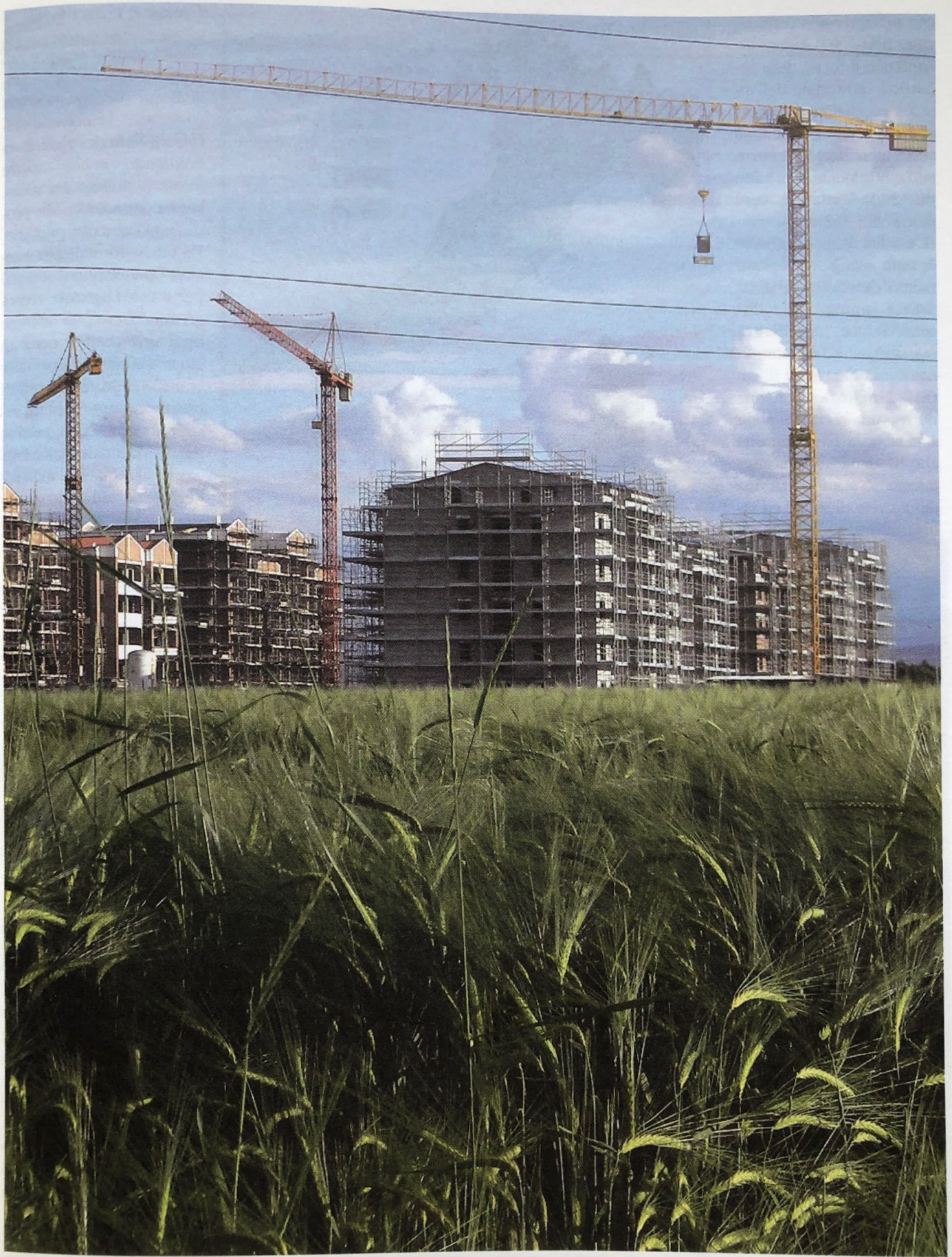
Franco Ferroni

La non convenienza dell'uso agricolo ha spinto l'urbanizzazione delle più fertili pianure italiane. Un fenomeno "spontaneo" i cui costi economici ed ecologici sono insostenibili

La diminuzione della superficie del territorio destinata all'agricoltura (SAT, Superficie Agricola Totale) e la perdita di suolo effettivamente utilizzato in agricoltura (SAU, Superficie Agricola Utilizzata) dipendono essenzialmente da due fattori, da una parte l'aumento dell'urbanizzazione e dall'altra l'abbandono delle aree rurali più marginali. Il fenomeno è direttamente connesso alla riduzione del reddito delle imprese agricole ed alla progressiva riduzione del numero delle imprese agricole dovuta a molteplici fattori, dal ridotto ricambio generazionale nel mondo agricolo ad aspetti sociali e culturali che hanno indotto all'abbandono delle aree rurali con una concentrazione della popolazione nelle aree urbane. Senza dubbi l'incidenza maggiore nella perdita di suolo in agricoltura è imputabile al cambio di destinazione d'uso a vantaggio delle aree urbanizzate e delle infrastrutture di vario tipo. Sono stati sufficienti alcuni decenni di non convenienza all'uso agricolo delle pianure italiane per provocare il sacrificio delle superfici a vantaggio dell'urbanizzazione (industriale, artigianale, commerciale e residenziale). In Lombardia ad esempio dal 1999 al 2007 le aree urbanizzate sono aumentate di 34.165 ettari, le aree agricole sono diminuite di 43.278 ettari, mentre i terreni boscati e le aree seminaturali sono aumentate di 9.814 ettari per effetto dell'abbandono delle pratiche agricole essenzialmente nelle aree montane e collinari (dati ERSAF 2009). Oggi quasi il 60% delle aree urbanizzate nazionali è collocato in aree pianeggianti, indubbiamente più comode per ciò che riguarda i collegamenti e più vantaggiose in relazione ai costi di costruzione dell'edilizia. In pratica, si è consumato più suolo e in modo più estensivo dove questa risorsa era più disponibile e dove costava meno, anche quando i suoli utilizzati erano ad alta vocazione agricola. L'interesse alla speculazione legata ai cambi di destinazione d'uso delle aree agricole ed all'edificabilità dei suoli sono

enormi ed hanno generato spesso un intreccio tra costruttori ed amministratori pubblici che ha in molti casi stravolto ogni tentativo di seria programmazione e gestione territoriale. Gli interessi dei grandi costruttori sono molto spesso coincidenti con quelli fondiari e chi costruisce case da tempo compra le terre su cui edificare e non sempre con l'edificabilità già sancita nei piani regolatori. Il guadagno in questo caso si moltiplica, e molto. Consideriamo ad esempio che in un'area di fondovalle delle Marche i terreni ad alta vocazione agricola possono avere costi ad ettaro di 15.000-20.000 euro, che salgono facilmente a 70.000-90.000 euro ad ettaro se il terreno diventa edificabile con un centro residenziale o commerciale.

L'erosione del suolo agricolo a vantaggio della nuova urbanizzazione risulta essere ancora più evidente nei territori caratterizzati storicamente da piccoli centri urbani inseriti in una matrice territoriale ad elevata vocazione agricola. Nel 2009 l'Assessorato Ambiente della Regione Marche ha presentato i dati relativi al consumo di suolo dal 1954 al 2007 in 93 Comuni della regione appartenenti a 11 aree urbane funzionali (un'area di comuni contigui caratterizzati da una concentrazione di funzioni afferenti alle sfere residenziali, lavorative e ricreative tale da raggiungere un grado di interdipendenza così elevata da identificare un unico sistema socio-territoriale). Dieci di queste aree urbane funzionali ricadevano lungo la costa e nell'immediato retroterra e lungo le valli fluviali. L'esito dell'analisi ha evidenziato la perdita di 22.289,06 ettari di suolo agricolo tra il 1954 e il 2007 a causa della nuova edificazione. La superficie urbanizzata complessiva nelle 11 aree urbane funzionali delle Marche è passata dai 6.970,37 ettari del 1954 ai 29.259,43 ettari del 2007; essa rappresenta l'8,2% dell'intero territorio analizzato. L'area urbanizzata al 2007 è 4,20 volte quella presente nel 1954; nello stesso periodo la popolazione è 1,37 volte quella del 1954. Dai dati rilevati emerge



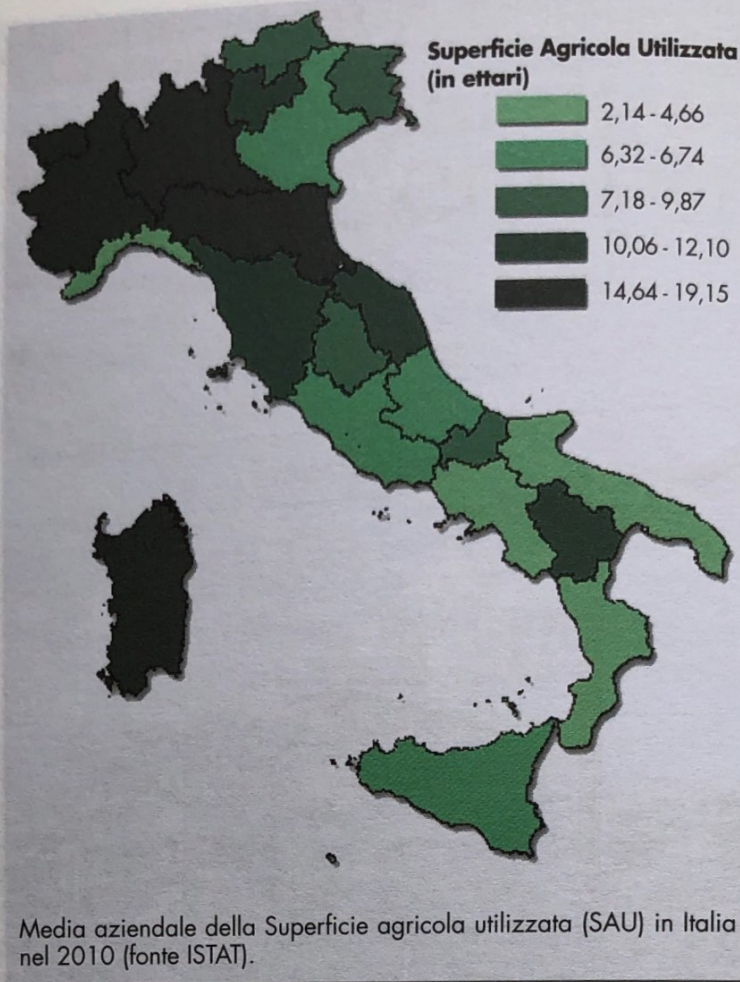
Edifici in costruzione nei dintorni di Parma, nella cosiddetta Food Valley, 2010 (foto Nicola Dall'Olio).

che nell'intervallo considerato (1954-2007) è stato urbanizzato il 6,41% della superficie territoriale dell'intera area analizzata; nei 53 anni oggetto di rilievo il suolo urbanizzato è aumentato mediamente ogni anno di 420,548 ettari e ogni giorno di 1,152 ettari.

La perdita di suolo agricolo è stata maggiore dell'aumento del suolo urbanizzato a seguito della disseminazione insediativa (*sprawl*), che ha determinato una sottrazione di superfici agricole per una nuova urbanizzazione dispersa ed a bassa densità che ha richiesto di conseguenza lo sviluppo di una diffusa rete di strade ed infrastrutture. Questo fenomeno è stato accentuato da una serie di fattori sociali ed economici che hanno indotto la delocalizzazione di molte funzioni urbane nelle aree agricole periurbane

come ad esempio la progressiva sostituzione nei centri storici di attività terziarie alle residenze; i minori costi della nuova edificazione su spazi verdi extra-urbani rispetto ai costi di recupero e di adeguamento del patrimonio immobiliare esistente, le strategie di marketing ed investimento da parte degli operatori immobiliari che nei territori extra-urbani trovano maggiori opportunità legate alla qualità ambientale dei territori e minori vincoli urbanistici, il diffondersi di grandi centri commerciali periferici che determinano nuovi flussi della logistica e dell'utenza basati su una maggiore accessibilità per il trasporto su gomma e la mobilità personale tramite l'automobile.

Un'altra causa di consumo di suolo è rappresentata dalla possibilità per i comuni di utilizzare fino al 50% degli oneri di urbanizzazione per pagare le spese correnti. In carenza di altre risorse questa norma ha incentivato da parte delle amministrazioni locali il cambio della destinazione d'uso dei terreni agricoli in aree edificabili anche in assenza di un reale fabbisogno al fine di aumentare le entrate nei propri bilanci per mantenere i servizi essenziali. Una politica miope che non ha tenuto conto dei costi reali per assicurare alle nuove aree urbanizzate la dotazione delle infrastrutture di servizio indispensabili (acquedotto, rete fognante, rete elettrica, ecc.) ed aumentato i costi per i servizi sociali determinati dal maggiore pendolarismo scolastico e lavorativo. La speculazione fondiaria, minori costi e maggiori plusvalenze nel mercato immobiliare, maggiori entrate da oneri fiscali e di urbanizzazione per gli Enti Locali spingono inesorabilmente verso un cambio di destinazione dei terreni agricoli.



Cause e rimedi

D'altra parte il sempre minore rendimento delle attività agricole non riesce a contrastare il fenomeno dell'abbandono dell'agricoltura favorendo anche nuove forme di utilizzo del suolo, comunque sottratto alle produzioni agricole primarie. Da un ettaro seminato a cereali (grano duro e tenero) per un'area agricola vocata un agricoltore può ottenere oggi una rendita netta di circa 600-700 euro/anno, considerando che i costi di esercizio sono coperti essenzialmente dal premio unico aziendale della PAC basato al momento sulla superficie e sul pagamento storico. Per l'utilizzo dello stesso ettaro di suolo agricolo da destinare ad un impianto fotovoltaico a terra la rendita può arrivare a 4.000 euro/anno esenti da tasse. Con questi rendi-

menti è facile comprendere le ragioni della rapida trasformazione dell'uso del suolo. Per fermare la perdita irreversibile del suolo agricolo è necessario pertanto sostenere il reddito delle imprese agricole e riconoscere anche economicamente il ruolo di presidio che gli agricoltori svolgono sul territorio.

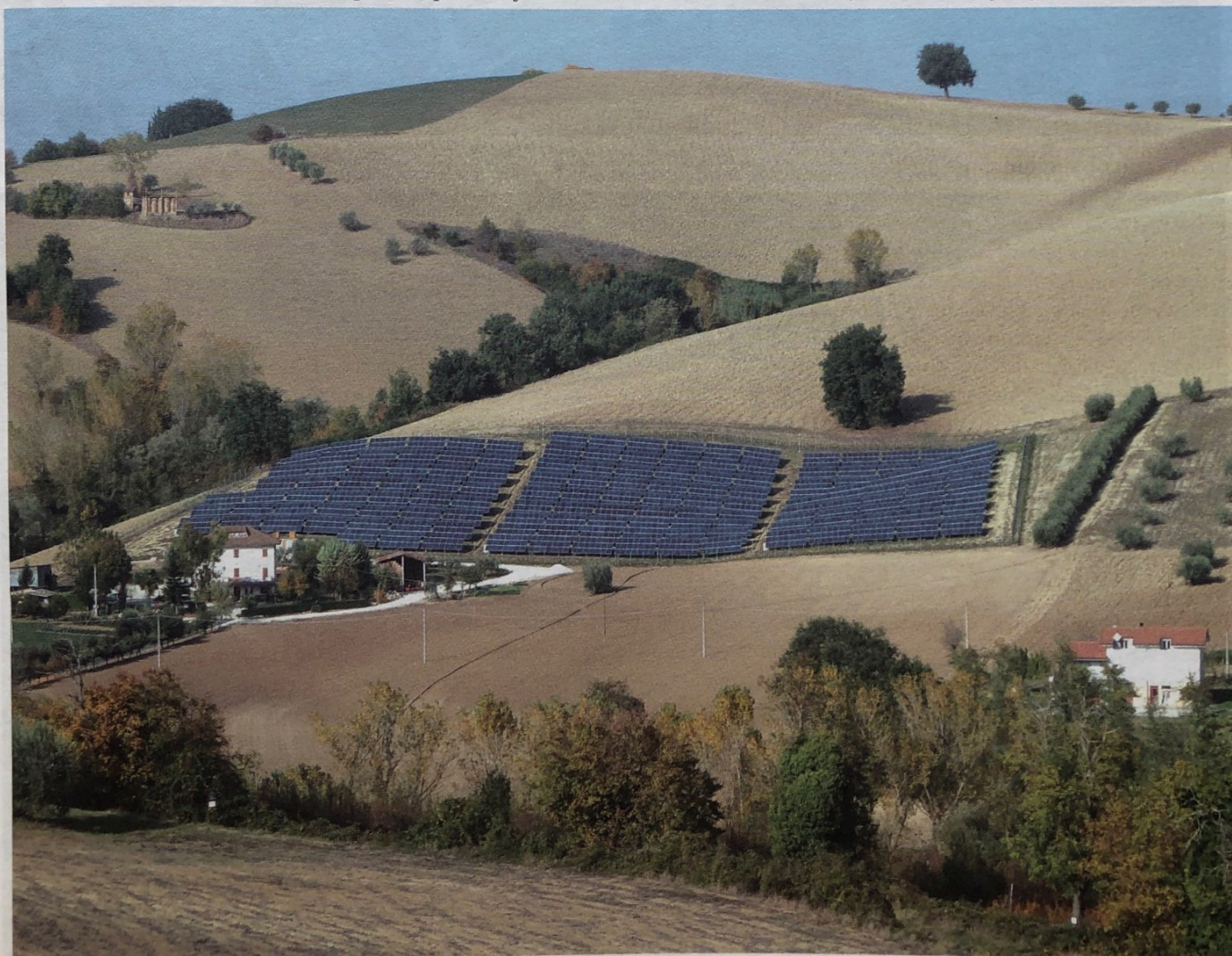
Questo vale maggiormente in alcuni Stati membri dell'Unione Europea, come l'Italia, caratterizzati dalla presenza di aziende agricole di piccole dimensioni. Nel nostro paese la dimensione media delle aziende agricole, in termini di SAU (Superficie Agricola Utilizzata) è di appena 7,9 ettari (dati censimento agricoltura ISTAT 2010), contro i 52 ettari della Francia, i 45 della Germania e i 23 della Spagna. In Italia solo il 5,2% delle aziende agricole ha oltre 30 ettari di SAU, ma produce il 70% del reddito agricolo italiano. Per le piccole imprese agricole affrontare il mercato, sempre più globalizzato anche in questo settore, contando solo sulle produzioni primarie diventa ogni giorno più difficile. Segnali di crisi preoccupanti si registrano anche nelle produzioni agroalimentari di qualità, per trasformazioni ad alto valore aggiunto come il vino, l'olio, i formaggi e le numerose produzioni certificate (DOP, IGT, STG) a causa dell'aumento dei costi di gestione e delle contraffazioni, più o meno legalizzate, nei mercati internazionali, che si tenta di contrastare attraverso la tracciabilità delle filiere per la tutela del "made in Italy" e la promozione della filiera corta. Nel 2009, secondo le stime UE, il reddito reale per lavoratore nel settore agricolo è sceso del 12% nella media dei 27 Paesi

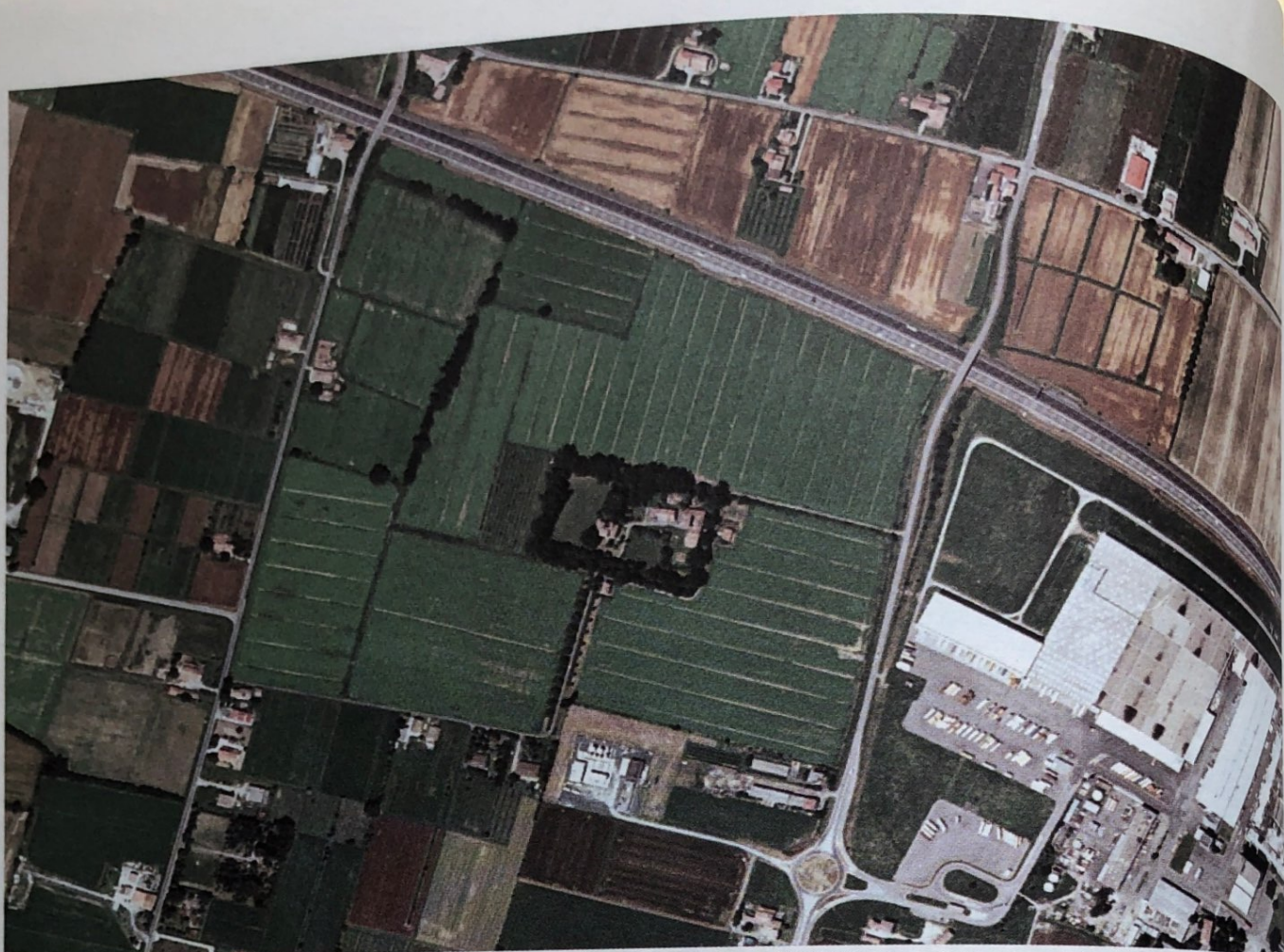
membri, del 25% in Italia, del 21% in Germania, del 19% in Francia. La volatilità dei prezzi delle materie prime, l'aumento dei costi di esercizio delle aziende determinati sia dall'aumento dei costi energetici (aumento dei costi del gasolio agricolo e dei prodotti chimici di sintesi) sia dall'elevato costo del lavoro ha contribuito ulteriormente dal 2009 ad oggi ad una riduzione del reddito delle aziende agricole, con maggiori difficoltà per le aziende di piccole dimensioni. Il mantenimento sul nostro territorio di queste piccole imprese agricole è fondamentale non solo per contrastare la tendenza al cambio di destinazione d'uso dei terreni agricoli ma anche per la loro funzione di conservazione della biodiversità e del paesaggio che non potrebbero comunque essere sostituite in modo efficace da aziende di maggiori dimensioni frutto della tendenza ad accorpamenti in atto come hanno evidenziato i primi dati provvisori del sesto censimento generale dell'agricoltura realizzato dall'ISTAT nel 2010. L'agricoltura italiana cerca di resistere alle dinamiche

del mercato aumentando la dimensione media delle aziende a discapito di una significativa diminuzione delle piccole aziende agricole. Il profilo che emerge dai dati provvisori ISTAT del 6° Censimento generale dell'agricoltura è il risultato di un processo di concentrazione dei terreni agricoli e degli allevamenti in un numero sensibilmente ridotto di aziende. Al 24 ottobre 2010 in Italia risultano attive 1.630.420 aziende agricole e zootecniche di cui 209.996 con allevamento di bestiame destinato alla vendita. Rispetto all'anno 2000 la riduzione del numero di aziende è stato del 32,2%. La Superficie Aziendale Totale (SAT) risulta pari a 17.277.023 ettari e la Superficie Agricola Utilizzata (SAU) ammonta a 12.885.186 ettari. In dieci anni la SAT è diminuita dell'8% e la SAU del 2,3%; una diminuzione attribuibile come già detto in gran parte al cambio di destinazione d'uso del suolo agricolo ed in parte anche al fenomeno dell'abbandono delle aree rurali marginali.

La dimensione media aziendale è passata, in un decennio,

Vaste estensioni di terreno agricolo ricoperte da pannelli fotovoltaici sulle colline di Ortezzano, nelle Marche (foto flickr: Pizzodisevo).





Due vedute aeree di località Ugozzolo, alle porte di Parma, nel 2000 (in alto) e nel 2008 (in basso). Le immagini mostrano il cambiamento del paesaggio e l'avanzata del cemento in seguito alla costruzione del nuovo centro Ikea (da *Il suolo minacciato* di Nicola Dall'Olio, 2010).



da 5,5 ettari di SAU per azienda a 7,9 ettari (+44,4%) per una forte contrazione del numero di aziende agricole e zootecniche attive (-32,2%), cui ha fatto riscontro una diminuzione della superficie coltivata assai più contenuta (-2,3%). L'effetto delle politiche comunitarie e dell'andamento dei mercati ha quindi determinato l'uscita di piccole aziende dal settore, favorendo la concentrazione dell'attività agricola e zootecnica in aziende di maggiori dimensioni riducendo in parte le differenze tra la struttura media delle aziende italiane rispetto alla struttura aziendale media europea.

Anche la dimensione media aziendale in termini di SAT è aumentata rispetto a quanto rilevato dal Censimento ISTAT del 2000, passando da 7,8 a 10,6 ettari. Tuttavia, in valore assoluto, la SAT complessiva diminuisce (-8%) assai più della SAU (-2,3%), segnale di un processo di ricomposizione fondiaria che ha trasferito alle aziende agricole attive nel 2010 prevalentemente le superfici agricole utilizzate dalle aziende cessate e, in misura minore, i terreni investiti a boschi annessi alle aziende o non utilizzati. È inoltre probabile che una percentuale significativa del cambio di destinazione d'uso dei terreni agricoli abbia interessato particelle già collocate al di fuori della SAU. Sarebbe interessante approfondire questo aspetto sulla base dell'aumento del consumo di suolo per nuova urbanizzazione e la diminuzione complessiva della SAT a scala regionale. Oltre la metà della SAU totale (54,1%) è coltivata da grandi aziende con almeno 30 ettari di SAU (5,2% delle aziende italiane), mentre nel 2000 quelle al di sopra di questa soglia dimensionale coltivavano il 46,9% della SAU ed erano il 3% del totale. Le aziende con meno di 1 ettaro di SAU diminuiscono del 50,6% e rappresentano nel 2010 il 30,9% del totale delle aziende agricole italiane, mentre erano il 42,1% nel 2000.

Le piccole aziende con meno di un ettaro localizzate in prossimità delle aree urbane hanno maggiori probabilità di essere occupate dallo sviluppo della nuova urbanizzazione: un fatto non del tutto negativo se opportunamente orientato alla concentrazione delle aree urbanizzate con l'intenzione di ridurre la dispersione insediativa. Attraverso opportuni incentivi si dovrebbe favorire l'accorpamento dei terreni agricoli nelle aree vocate all'agricoltura di qualità ad elevato valore aggiunto (vigneti, uliveti, ecc.) e per le produzioni strategiche (come ad esempio i seminativi a cereali), favorendo invece l'integrazione degli insediamenti diffusi nelle attuali aree periurbane con l'area urbanizzata principale progettando allo stesso tempo una rete logistica in grado di facilitare la mobilità pubblica e scoraggiare l'utilizzo del mezzo privato. La questione fondiaria può essere superata solamente nelle sedi di pianificazione mediante dispositivi di "perequazione" in grado di favorire da una parte l'accorpamento dei

terreni agricoli e dall'altra la creazione di aree urbane funzionali, già sperimentati in alcune aree da diversi anni ma con risultati ancora troppo localizzati e deboli.

Con una dimensione media di 19,2 ettari di SAU per azienda, la Sardegna presenta la dimensione media aziendale maggiore, superando la Lombardia (18,4 ettari). I valori minimi si registrano in Liguria (2,1 ettari di SAU per azienda), Campania e Calabria (4), Puglia (4,7). Tutte le regioni del Sud hanno una dimensione media inferiore a quella nazionale, ad eccezione della Basilicata (9,9 ettari di SAU per azienda). Il 46% della superficie agricola utilizzata si concentra in Sicilia (1.384.043 ettari), Puglia (1.280.876), Sardegna (1.152.756) Emilia-Romagna (1.066.773) e Piemonte (1.048.350). La superficie di suolo utilizzato in media dalle aziende agricole per le produzioni primarie in grado di assicurare un reddito soddisfacente all'agricoltore rappresenta il primo ostacolo al consumo irreversibile del suolo determinata dal cambio di destinazione d'uso. Assumono però oggi un ruolo determinante anche le porzioni di suolo agricolo non produttivo destinate alle infrastrutture verdi indispensabili per mantenere la continuità ecologica tra le aree urbanizzate e le aree agricole e per assicurare la presenza diffusa di corridoi ecologici. È importante per questo assicurare un riconoscimento economico adeguato agli agricoltori che mantengono filari di siepi, alberate, boschetti, piccole zone umide, prati umidi stabili che garantiscono una adeguata diversità della matrice territoriale agricola in grado in questo caso di svolgere non solo un ruolo di antagonista all'espansione dell'urbanizzato ma anche quelle indispensabili funzioni ecologiche necessarie per la conservazione della biodiversità e l'adattamento ai cambiamenti climatici.

Per questo l'introduzione del greening nella proposta di riforma della PAC 2014 - 2020, che vincola il 30% del pagamento unico aziendale del primo pilastro al mantenimento di almeno il 7% della superficie agricola ad aree naturali, deve essere confermato e possibilmente rafforzato. La PAC del futuro dovrà assicurare con maggiore equità un reddito minimo ad ogni impresa agricola, premiando chi favorisce il mantenimento di aree semi-naturali che garantiscono una elevata naturalità di una matrice territoriale sempre più frammentata da un continuo aumento dell'urbanizzazione e delle infrastrutture viarie. Accanto agli interventi che potranno essere sostenuti dalla PAC è però necessario orientare la programmazione dei Fondi Strutturali della UE per dare avvio ad una indispensabile riconversione dell'economia legata all'urbanizzazione del territorio e alle grandi infrastrutture del cemento e dell'asfalto promuovendo quelle "infrastrutture verdi" che possono garantire nel lungo periodo un adeguato riequilibrio del territorio rendendolo più resiliente alle perturbazioni a livello globale e locale. ●

Franco Ferroni,
è responsabile policy sulla biodiversità del WWF Italia.