



Dossier su rendita ed economia urbana

Indice

1. L'INSOSTENIBILE ASCESA DELLA RENDITA URBANA di Walter Tocci, Saggio pubblicato su *Democrazia e Diritto*, Trimestrale dell'Associazione CRS (Centro studi e iniziative per la riforma dello stato), fascicolo 1/2009, edito da Franco Angeli.
2. IMMOBILIARE, DEBITO, CITTÀ: CONSIDERAZIONI SUI PRIMI DIECI ANNI DEL XXI SECOLO, di Lorenzo Bellicini pubblicato in *Le grandi città italiane. Società e territori*, volume curato da Giuseppe Dematteis pubblicato dal Consiglio Italiano per le Scienze Sociali con la casa editrice Marsilio.
3. CITTÀ DI PIETRA, CASE DI CARTA: FINANZIARIZZAZIONE IMMOBILIARE E PRODUZIONE DELLO SPAZIO URBANO di Giovanni Caudo e Francesco Memo.
4. TRA RENDITA URBANA E RENDITA FINANZIARIA: LA CITTÀ A FRATTALI, di Giulio Sapelli pubblicato in *Il contrasto alla rendita. Le nuove sfide dell'economia urbana* supplemento al n. 2/2011 del quadrimestrale "Scelte pubbliche" curato da C. Agnolettie e S. Di Maio.
5. INCENTIVARE LA RIGENERAZIONE URBANA CONTRASTANDO IL CONSUMO DI SUOLO di Stefano Stanghellini.
6. DELL'USO DELLA RENDITA IMMOBILIARE PER IL MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ URBANA di Daniel Modigliani.
7. RENDITA E QUALITÀ URBANA: CONFLITTO O SINERGIE? di Roberto Camagni.
8. ATTENZIONE AL MATTONI. I PREZZI VANNO GIU' di Alessandro Penati.
9. IMU E BOLLA IMMOBILIARE. E' LA FINE DEL MATTONI? di Adriano Bonafede e Marco Panara.
10. LE CITTÀ SOSTENIBILI PER RICOSTRUIRE L'ITALIA - UNA POLITICA NAZIONALE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE DELLE CITTÀ E DEL PAESE del Forum Ambiente PD.

L'INSOSTENIBILE ASCESA DELLA RENDITA URBANA

di Walter Tocci

Saggio pubblicato su Democrazia e Diritto, Trimestrale dell'Associazione CRS (Centro studi e iniziative per la riforma dello stato), fascicolo 1/2009, edito da Franco Angeli. In calce l'indice del fascicolo

Ora si comprende meglio che cosa è stato l'ultimo ciclo di euforia immobiliare. La crisi dei *subprime* è come la nottola di Minerva che si alza in volo verso sera sollecitando il pensiero a trarre un bilancio della giornata.

Sono cadute insieme le due forme di rendita, quella finanziaria e quella immobiliare, come erano cresciute insieme nel decennio passato, rivelando un indissolubile legame strutturale e, forse più, una medesima visione del mondo. La condivisione di ascesa e declino mette in luce la natura anfibia di questa economia di carta e di mattone, capace di librarsi su quanto di più etereo e, d'altro canto, saldamente ancorata a quanto di più solido.

Chi l'avrebbe detto che il turbo-capitalismo si sarebbe inceppato sul vecchio sogno piccolo borghese della casetta in proprietà. Chi l'avrebbe detto che dopo tanta retorica sulla società della conoscenza bisognava tornare e occuparsi delle rate dei mutui immobiliari come principale problema della globalizzazione. Chi l'avrebbe detto che una potenza mondiale come gli Usa vacillasse a causa di 5 milioni di americani insolventi.

L'immobiliare è stato il proseguimento della finanziarizzazione con altri mezzi e mai il rapporto era stato così organico tra questi due modi di formazione della ricchezza.¹ Da questa totalità discende una forte capacità di organizzare la società e di modificare lo spazio. Così, la rendita, a dispetto della scarsa attenzione ricevuta dalla pubblicistica corrente, è stata una forza che ha agito in profondità modellando le strutture produttive, gli assetti territoriali, l'immaginario collettivo e i comportamenti dei diversi attori politici, tecnici ed economici. Su queste interconnessioni si concentra l'analisi che segue.

1. C'eravamo dimenticati della rendita urbana

La rendita marginale

Nella fase di espansione urbana che va dalla ricostruzione del dopoguerra fino agli anni settanta ha prevalso la *rendita marginale* prodotta dal progressivo ampliamento dei tessuti edilizi: la decisione pubblica di spostare i confini dell'edificato valorizzava i terreni limitrofi sottraendoli all'uso agricolo. Il salto era enorme e corrispondeva a una mutazione di specie della valorizzazione che passava dagli irrisori redditi dominicali al florido mercato immobiliare. La finanza entrava nel

* Una parte di questo testo è stata pubblicata nella rivista Dialoghi Internazionali. Città del mondo n. 10 del 2009.

¹ “.. la valorizzazione del suolo è inserita con grande forza nel processo di finanziarizzazione dell'economia globale: si tratta di un investimento fondiario puro, che può essere trattato come un derivato” - G. Sapelli – *Tra rendita urbana e rendita finanziaria: la città a frattali*” - “Dialoghi Internazionali. Città nel mondo” n. 10, 2009 – p. 19.

processo nel modo semplice e tutto sommato subalterno del credito bancario, che consentiva al costruttore di sopportare i costi di costruzione per poi incamerare con la vendita degli immobili una rendita di gran lunga superiore ad un ordinario profitto industriale. Gli attori protagonisti del processo erano pochi e ben definiti: il politico e il costruttore prendevano le decisioni e il tecnico svolgeva una funzione servente, ma in alcuni casi anche di coscienza critica del processo.

Tranne poche esperienze positive di pianificazione, nella maggior parte dei casi è prevalso il metodo clientelare immortalato dalla frase – “A Fra’, che te serve?” – scambiata tra un politico della capitale e un famoso palazzinaro romano. È stato il trionfo della speculazione immobiliare che tanti guasti ha prodotto nelle nostre città lasciando segni indelebili. Il fenomeno, facilmente leggibile, venne raccontato da grandi campagne giornalistiche e scandito da appassionati dibattiti politici. La questione coinvolse l’opinione pubblica ed entrò in profondità nel tessuto culturale, arrivando a produrre neologismi nel linguaggio popolare, da *speculazione* a *palazzinaro* a tanti altri, trovando perfino rappresentazione nelle forme artistiche, per esempio, nella letteratura con *La speculazione edilizia* di Italo Calvino e nel cinema con *Le mani sulla città* di Francesco Rosi.

La rendita differenziale

Con la rivoluzione terziaria degli anni ottanta cambiò il verso della trasformazione. Si tornò a operare all’interno della città per rispondere ai bisogni localizzativi e di prestigio delle nuove funzioni terziarie, utilizzando gli immobili liberati nel contempo dalla dismissione industriale e dalle funzioni pubbliche (caserme, ferrovie, poste, uffici amministrativi ecc.). Prevalse quindi la cosiddetta *rendita differenziale*, termine che allude al tema ricardiano dei terreni a diversa fertilità e che, in questo caso, indica la valorizzazione di immobili interni alla città, dotati di vantaggi posizionali diversi tra loro e comunque superiori a quelli marginali. La trasformazione divenne molto più complessa e meno decifrabile per quanto riguarda sia gli attori sia le modalità. Tipicamente la decisione pubblica consisteva nel modificare la destinazione d’uso di immobili già esistenti, richiedendo quindi la concertazione di diversi soggetti pubblici e privati. Il pallino non era più solo in mano al Comune, ma riguardava l’amministrazione statale e le stesse aziende pubbliche.

Il capitalismo industriale, che fino a quel momento aveva guardato con aristocratica diffidenza l’imprenditoria del mattone², dovette fare i conti con le regole della trasformazione per portare a termine il riuso dei grandi impianti produttivi, dal Lingotto alla Bicocca per citare due casi emblematici. La dismissione industriale fece scoprire ai capitalisti i vantaggi immeritati delle plusvalenze immobiliari, un modo più semplice di arricchirsi, senza dover fare i conti con l’organizzazione del ciclo produttivo. A quel punto terminarono i dibattiti sull’improbabile patto tra i produttori, venne messa in soffitta qualsiasi ipotesi di separazione tra rendita e profitto e non se ne parlò più.

Con la rendita differenziale non bastava la furbizia levantina del palazzinaro, era necessario un soggetto coordinatore in grado di allineare le decisioni delle pubbliche amministrazioni, dei politici, dei proprietari, degli industriali, nonché di gestire la complessità tecnica, logistica e di marketing connessa alle nuove funzioni terziarie, di sostenere finanziariamente i tempi lunghi della trasformazione e di catturare il consenso dell’opinione pubblica mediante adeguate campagne mediatiche. Emerse quindi *la nuova figura dell’immobiliarista-finanziere*, prendendo rapidamente il sopravvento nello scenario dei poteri urbani, sicché oggi bastano pochi nomi per riassumere le

² Ancora negli anni settanta Gianni Agnelli si dichiara convinto che “oggi in Italia l’area della rendita si sia estesa in modo patologico. E poiché il salario non è comprimibile in una società democratica, quello che ne fa tutte le spese è il profitto d’impresa. Questo è il male del quale soffriamo e contro il quale dobbiamo assolutamente reagire” (P. Della Seta, E. Salzano – *L’Italia a sacco* – Editori Riuniti, Roma, 1992, p. 11). La grande campagna di “L’Espresso” contro il sacco di Roma, dal titolo “Capitale corrotta Nazione infetta”, vedeva accomunati comunisti, industriali e liberali come Cattani.

vicende urbanistiche delle maggiori città italiane, quasi sempre legati alla proprietà dei giornali più diffusi. Per quanto i vecchi *palazzinari* soffrivano di cattiva stampa i nuovi finanzieri sono in grado di muovere le corde del consenso popolare, non solo con le tradizionali campagne giornalistiche, ma con affinate strategie di elaborazione degli apparati simbolici a sostegno dei programmi immobiliari. Nacque proprio negli anni ottanta l'*effimero strutturale*, cioè l'organizzazione di grandi eventi che focalizzano le decisioni pubbliche, anche mediante legislazioni d'emergenza, in modo da assicurare un termine ai progetti immobiliari che altrimenti andrebbero troppo alle lunghe.³

A chiudere quella fase intervenne l'esplosione della bolla immobiliare dei primi anni novanta che determinò, non solo in Italia, un breve raffreddamento della febbre edilizia, giusto il tempo di riorganizzare le fila. Infatti, alla fine di quel decennio ricominciò un nuovo ciclo di valorizzazione immobiliare con livelli di crescita mai raggiunti. Infatti, alla fine di quel decennio ricominciò un nuovo ciclo di valorizzazione immobiliare con i livelli di crescita mai raggiunti in precedenza. Stavolta lo strumento principe è stato il fondo immobiliare introdotto proprio in quel periodo in Italia, seppure in ritardo rispetto agli altri paesi.

La rendita pura

Il *fondo immobiliare* consente di raggruppare in un portafoglio unico le proprietà di una vasta gamma di immobili e di coinvolgere anche i piccoli risparmiatori su operazioni altrimenti fuori dalla loro portata, godendo altresì di agevolazioni fiscali negate ai comuni cittadini. Con il fondo la valorizzazione approda a una rendita immobiliare *pura*, distante dalle concrete condizioni fisiche della trasformazione edilizia e connessa alle tendenze macroeconomiche determinate dalla finanziarizzazione. Allo stesso tempo, però, il fondo immobiliare consente una maggiore opacità delle operazioni rispetto alla normale gestione finanziaria, la quale non ha certo brillato per trasparenza. A tale *surplus* di opacità contribuisce anche il fatto che “le metodologie di controllo delle performance dei gestori immobiliari non sono ancora ben sviluppate come quelle che vengono applicate per controllare i gestori dei fondi mobiliari”.⁴

La rendita immobiliare pura riguarda potenzialmente tutto il patrimonio esistente, non solo le nuove costruzioni, quindi supera e allo stesso tempo *assorbe sia le rendite marginali sia quelle differenziali*. Il risultato è una generale euforia immobiliare, che stimola la produzione edilizia e alimenta la domanda, determinando così un balzo in avanti della valorizzazione. I numeri del decennio 1997-2006 secondo le stime Cresme sono impressionanti: la produzione edilizia residenziale è aumentata di circa il 40%; le compravendite annue sono raddoppiate e nel periodo hanno riguardato circa un terzo dello stock esistente; i valori immobiliari sono aumentati del 63% nella media nazionale e quasi raddoppiati a Milano e Roma; la crescita degli investimenti nelle costruzioni è stata doppia (13.6%) rispetto a quella del Pil. Si è trattato del ciclo immobiliare più intenso dell'ultimo mezzo secolo, secondo solo a quello della ricostruzione nel dopoguerra. Con lo strumento del fondo la rendita immobiliare *si comporta a tutti gli effetti come un prodotto finanziario*, portando a compimento un lungo processo di immedesimazione. A guidarlo è un'affinità elettiva che già Marx aveva colto nella fase di passaggio dall'agricoltura all'industria, osservando tra la rendita fondiaria e quella finanziaria la comune natura di “capitale fittizio”⁵, inteso come un diritto di proprietà su un qualche reddito futuro.

³ Così la città diventa un gran festeggiare, dalle varie Expo, alle Colombiadi, fino al disastro dei mondiali del 1990, quando il sistema di Tangentopoli mostra tutta la strumentalità di quelle liturgie. Per una descrizione dei meccanismi dell'effimero strutturale nella capitale rinvio a: W. Tocci - *Roma che ne facciamo* – Editori Riuniti, Roma, 1993.

⁴ F. Cesarini, P. Gualtieri – *I Fondi comuni di investimento* – Il Mulino, Bologna, 2005 - p. 71.

⁵ “La conclusione cui giunge Marx, ma senza spiegare bene il suo percorso, è che la terra dev'essere considerata come una pura risorsa finanziaria, perché si è trasformata in una forma di «capitale fittizio». Questa è la condizione, a

Solo con la moderna *economia di carta e di mattone* questo processo raggiunge la compiuta maturità. Appare in tutta la sua mirabile costruzione una sorta di piano inclinato che collega l'astrazione della finanza con la materialità delle cose, mettendo tutto in movimento in virtù di una forza di gravità di natura economica.⁶ La rendita immobiliare pura dei fondi costituisce una fase più avanzata del processo di astrazione avviato dai suoi predecessori, cioè dalla rendita *marginale* e dalla rendita differenziale. Infatti, ciò che distingue queste tre diverse fasi è proprio il ruolo crescente della componente finanziaria, la quale si presentava nel modo banale del prestito bancario durante il periodo espansivo, per diventare soggetto organizzatore nel riuso urbano e approdare, infine, a una presa di distanza dalla trasformazione fisica che serve però a coinvolgere nel processo di valorizzazione la totalità della massa edilizia, sia quella esistente sia quella in trasformazione. Solo con la terza fase si compie il distacco dalla realtà, poiché la prima e la seconda mantenevano pur sempre un rapporto con la mutazione fisica: la rendita marginale rappresentando la forza centrifuga che spostava i confini dell'espansione e la differenziale costituendo la forza centripeta che induceva il riuso della città industriale. Ora, invece, la città reale diventa quasi un pretesto per una valorizzazione immobiliare che si innalza nei cieli della finanza, condividendone sia i radiosi orizzonti sia le tempeste perfette.⁷

Che la rendita pura rappresenti *una fase del tutto nuova* rispetto alle precedenti è confermato da un'analisi di lungo periodo condotta nell'Île de France, confrontando una serie storica dei dati dal 1850 ai giorni nostri.⁸ Il rapporto tra valori immobiliari e potere d'acquisto si mantiene costante nel lungo periodo, mentre negli anni novanta la rendita mostra un cambio di passo e un andamento sempre più indipendente dai valori economici reali. Cambiano i caratteri della valorizzazione immobiliare nella fase della compiuta integrazione con la finanza.

La pervasività della rendita pura libera gli operatori dal problema del consenso che aveva sconfitto i palazzinari e che invece era stato risolto brillantemente dai finanziari-immobiliaristi. Ora il consenso è determinato dalla circolazione generale della finanza (almeno fino a quando le cose vanno bene) e dalle convenienze più o meno reali distribuite ad ampi strati sociali. Non c'è bisogno di conquistarlo sulle singole operazioni, poiché è connesso all'immagine del mondo creata dalla globalizzazione finanziaria. È l'ideologia della rendita pura.

Ne fornisce una rappresentazione la *griffe* del grande architetto che aiuta la valorizzazione proprio perché produce un oggetto sradicato dalla città e connesso all'immaginario globale. Le *archistar* non progettano luoghi, ma creano *brand* per la borsa mondiale della moda. Come un prodotto finanziario che ha smarrito il collegamento con l'economia reale, i grattacieli di CityLife a

mio parere, che determina la forma pura di proprietà fondiaria nel capitalismo". D. Harvey – *L'esperienza urbana* – Il Saggiatore, Milano, 1998, p. 118-9. Per l'approfondimento del pensiero marxiano sulla rendita e per la ricostruzione del dibattito classico si veda R. Camagni – *Principi di economia urbana e territoriale* – Carocci, Roma, 2008.

⁶ Traggo l'immagine da Stefano Maschietti (*Per una cura dell'habitat: pensieri sull'economia globale e sull'oikonomia preglobale*, in *Oikonomia*, a cura di E. Ferrario, Lithos, Roma, p. 630) che individua nella finanziarizzazione "il segno che istituisce la drastica frattura gerarchica, nello spazio-tempo, tra i fattori del ciclo economico, disponendoli su di un piano inclinato, dove è impossibile star fermi o chiamarsi fuori dal gioco o giogo di forze".

⁷ "Ciò ha trasformato il mercato immobiliare in una sorta di mercato «sottostante» a quello finanziario per immettervi titoli di varia natura allo scopo di incrementare la liquidità del sistema economico... La crescita dei valori immobiliari fa leva sull'esistente e solo dopo tracima sul nuovo. Si tratta di un cambiamento radicale del paradigma economico della costruzione della città." G. Caudo, S. Sebastianelli – *Dalla casa all'abitare*, in AA.VV. – *L'Italia cerca casa. Progetti per abitare la città* – Catalogo della XI Biennale di Architettura, Electa, Milano, 2008.

⁸ J. P. Lacaze, *La speculation, bienfaits et méfaits*, "Revue Urbanisme", n. 362, septembre-octobre 2008, p. 46. L'autore coglie i caratteri nuovi della connessione tra immobiliare e finanza, pur nel quadro di una non condivisibile apologia della rendita urbana. La traduzione italiana del testo, a cura di Aurelien Delpirou, è pubblicata in questo numero di Democrazia e Diritto.

Milano si staccano dalla città per creare figure insolite e contorte. Per ritrovare un principio di realtà allora rimane solo lo sberleffo di chi interpreta l'immagine dei grattacieli come due amici che sostengono il terzo mentre vomita, secondo l'icastica battuta di Gianni Biondillo.⁹

In questa fase estrema di astrazione la valorizzazione immobiliare porta a compimento il carattere di *capitale fittizio* anche nella dimensione spaziale, non solo nella dimensione temporale. Per comprendere appieno la fenomenologia della rendita pura occorrerebbe una rielaborazione delle diverse tradizioni culturali, dal pensiero economico classico, alla teoria della pianificazione, ai modelli dell'economia urbana, alla scuola critica marxista, fino a scovare i filoni più trascurati che hanno analizzato la dimensione simbolica della questione.¹⁰

Comunque, la rendita pura immobiliare partecipa al primato della rendita nell'economia del turbocapitalismo. Infatti, con l'ascesa della finanza *la rendita ha sopravanzato il profitto e lo ha intrappolato nella propria logica*. Il profitto è tale in quanto entra in un prodotto finanziario. E questa subordinazione diventa ancora più forte verso il lavoro. Nella ripartizione della ricchezza l'aumento più forte è andato a favore della rendita, poi del profitto e il tutto a discapito dei redditi da lavoro. Nella regolazione dei processi e nell'allocazione delle risorse la componente finanziaria è diventata il *dominus* rispetto all'economia reale. Perfino la struttura dell'impresa è stata piegata nell'unico interesse degli azionisti finanziari, a discapito di tutti gli altri *stakeholders*.¹¹

Ciò mette fuori gioco la vecchia discussione riformistica sulla rendita come fattore di arretratezza. Anzi, oggi essa si trova a svolgere un ruolo di trascinamento dell'innovazione economica. D'altronde, come spesso accade, il nuovo contiene una rielaborazione dell'antico. Infatti, la novità della finanziarizzazione consiste nel ritrovare un collegamento con l'atto originario dell'appropriazione capitalistica, a lungo dissimulato dall'economia classica e consumato non a caso nel campo della proprietà immobiliare. L'accumulazione del capitalismo nasce infatti nel momento in cui si recintano i terreni liberi formando così la rendita assoluta; in seguito si afferma il mercato che cerca di far dimenticare nell'equilibrio concorrenziale quella prepotenza iniziale. Oggi, con il dominio della rendita finanziaria il capitalismo torna al primato del possesso sulla produzione. Le transazioni finanziarie sono molto più eteranee e sofisticate dell'atto di recintare un terreno, ma l'atteggiamento di fondo è il medesimo.¹²

Il recintare è un atto fondativo non solo per l'economia ma anche per la politica. Il *nomos* viene da *nemein* che significa appunto *dividere un pascolo*, e da qui discende, secondo la classica lettura schmittiana, una categoria fondamentale del politico. Più semplicemente, basta aver visto un film western per sapere che quando si recinta un terreno si forma una rendita e allo stesso tempo si crea un nemico.

Il capitalismo finanziario risveglia questi fenomeni primordiali e rilancia il momento dell'appropriazione come terreno comune tra l'economia e la politica. Il primato della rendita porta

⁹ Autore tra l'altro di un libro che dedica belle pagine alla Milano di ieri e di oggi: *Metropoli per principianti* – Guanda, Milano, 2008.

¹⁰ Maurice Halbwachs, grande sociologo della memoria collettiva, condusse in gioventù uno studio pionieristico sui prezzi di esproprio a Parigi dimostrando la connessione tra l'immaginario collettivo e la valorizzazione immobiliare: M. Halbwachs - *Les expropriations et le prix des terrains à Paris (1860-1900)* - Société Nouvelle de Librairie et d'Édition, Paris 1909. Per un'agile ricognizione delle tradizioni di pensiero critico sulla rendita si veda: A. Petrillo – *La rendita fondiaria urbana*, in “POSSE Politica Filosofia Moltitudini”, rivista telematica www.posseweb.net/spip.php?article93

¹¹ S. Andriani - *L'ascesa della finanza* – Donzelli, Roma, 2006.

¹² C. Vercellone – *Crisi della legge del valore e divenire rendita del profitto. Appunti sulla crisi sistemica del capitalismo cognitivo*, in A. Fumagalli, S. Mezzadra – *Crisi dell'economia globale* – Ombre Corte, Verona, 2009.

con sé un potere costituente. Per questo la forma capitalistica contemporanea è accompagnata da una formidabile verticalizzazione del potere in tutti i campi, nello Stato, nell'impresa, nella società.

2. Il declino nascosto sotto il mattone

Ci si lamenta spesso che l'Italia non è in grado di fare squadra, né di coordinare i comportamenti dei diversi attori sia pubblici sia privati. Ciò non è vero per il decollo della forma pura della rendita, la quale anzi ha goduto della fortunata convergenza di diverse politiche pubbliche, rimaste immuni anche dall'azione demolitrice del nostro incerto bipolarismo. Il mondo degli affari immobiliari, anzi, ha costituito l'unica certezza disponibile per la ristrutturazione delle aziende industriali.

I grandi gruppi italiani hanno scoperto le gioie del *Real Estate* nella seconda metà degli anni novanta. Un'operazione emblematica è condotta da Tronchetti Provera a partire da una *joint venture* del 1997 con Morgan Stanley, uno dei colossi bancari andato a gambe all'aria nella recente crisi dei *subprime*, per unificare la gestione del patrimonio dell'industria Pirelli fino a farne un grande operatore immobiliare, la Pirelli & C. Real Estate.¹³ Già questa sigla dice tutto sulla trasformazione avvenuta, affiancando un nome importante della storia industriale nazionale con il termine anglofono dell'immobiliare. E non è un caso che una volta esaurita l'euforia immobiliare il gruppo Pirelli abbia sentito l'esigenza di tornare a focalizzarsi sulle attività industriali separandosi dal ramo *Real Estate*.

L'esternalizzazione dei patrimoni industriali in appositi fondi immobiliari viene realizzata in pochi anni da tutti i grandi gruppi italiani (la Fiat, Benetton, Falck ecc.), da banche e assicurazioni (Ina, San Paolo-Imi, ecc.) e dai grandi enti pubblici (Eni, Enel, Fs ecc.). *Si tratta della più importante ristrutturazione del capitalismo italiano di fronte alla sfida della globalizzazione.*

I gruppi industriali ottengono da questa operazione un netto miglioramento dei propri bilanci, come non sarebbe possibile con nessun'altra ristrutturazione produttiva. I benefici sono molti e di diverso tipo: la copertura di debiti accumulati, la ricapitalizzazione delle imprese, nuovi prestiti ecc. Le perdite nella competizione mondiale vengono dissimulate da una forte ristrutturazione degli *asset* patrimoniali. Sull'altro lato del processo agiscono le banche che ricevono questi patrimoni e hanno il compito di valorizzarli tramite le società veicolo. L'obiettivo viene raggiunto promuovendo una forte crescita della domanda di acquisto, spostando decisamente nel settore immobiliare l'offerta di credito e stimolando in tutti i modi le famiglie ad indebitarsi per la casa. Nel 1999 i prestiti per acquisto di immobili superano per la prima volta quelli per l'acquisto di macchinari industriali fino a raggiungere nel 2005 un rapporto 3 a 1.¹⁴

Tre fattori hanno reso possibile il processo. In primo luogo, il funzionamento capovolto del mercato della rendita che, a differenza di quello delle produzioni, aumenta il valore all'aumentare della domanda. Il sistema creditizio riesce così ad innalzare le rendite immobiliari ricevute dalle

¹³ Agli inizi degli anni novanta, il management di *IACI* (Iniziative Agricole Commerciali Italiane) e di *Vitruvio*, società immobiliare del Gruppo Pirelli, riuniscono le attività immobiliari in un'unica società che prende il nome di *Milano Centrale*. Negli anni successivi entrano in *Milano Centrale* anche le attività immobiliari del *Progetto Bicocca*, nel contempo la società sviluppa attività di trading immobiliare e di servizi. Nel 1997 a seguito della joint-venture con Morgan Stanley diventa protagonista di importanti acquisizioni di società immobiliari e di servizi. Nel 2001 la società cambia nome da *Milano Centrale* in Pirelli & C. Real Estate. Recentemente è stato però annunciato la separazione del ramo immobiliare dal gruppo Pirelli che vuole tornare al core-business industriale: *Pirelli RE scissione in primavera* – Agenzia Reuters del 1-2-2010.

¹⁴ G. Caudo, S. Sebastianelli – *Dalla casa all'abitare*, in *L'Italia cerca casa* – Catalogo della Mostra Internazionale di Architettura della Biennale di Venezia, Edizione 2008 a cura di Francesco Garofalo.

esternalizzazioni dei gruppi industriali. In secondo luogo, l'innovazione del fondo immobiliare, portando la rendita alla condizione pura di astrazione dalla realtà fisica, consente di sincronizzare la crescita dei valori tra usi residenziali e non residenziali, in maniera che l'aumento della domanda di alloggi da parte delle famiglie riverberi i suoi effetti sulla generalità del mercato immobiliare, valorizzando anche gli ex-patrimoni industriali. Infine, tutto il processo è aiutato dall'abbassamento dei tassi d'interesse determinato dall'introduzione dell'euro. Anzi, il sostegno alla domanda immobiliare è uno dei pochi vantaggi che l'Italia ha saputo trarre dal capolavoro di Ciampi.

Tra l'inizio e la fine del circuito della valorizzazione della rendita *pura* c'è stato un trasferimento del debito delle imprese a carico delle famiglie, con enorme vantaggio del sistema creditizio che lo ha organizzato e gestito. Nel frattempo, le famiglie perdevano quota di reddito anche nel circuito della produzione a favore dei profitti, ottenendo salari insufficienti a pagare l'indebitamento immobiliare. Questa morsa sui bilanci familiari, sia dal lato della rendita sia da quello della produzione, ha causato alla fine il collasso del sistema per insolvenza, non a caso proprio nel modello americano caratterizzato dalla massima intensità del fenomeno.

Un altro catalizzatore del processo è stato il superamento dell'equo canone nel 1998 con la conseguente liberalizzazione dei fitti. Era una decisione obbligata in seguito al pronunciamento della Corte Costituzionale, ma andava accompagnata con una riforma delle politiche di edilizia sociale. Invece, l'euforia del mercato di quegli anni convinse la sinistra a smantellare le politiche pubbliche, affidando la tutela dei redditi bassi solo all'erogazione di un *bonus*, un contributo pubblico al pagamento dell'affitto, rivelatosi in seguito incompatibile con il debito pubblico. D'altronde, se lo strumento avesse funzionato su larga scala si sarebbe ridotto ad un finanziamento statale della rendita immobiliare, che certo non può essere considerata una politica di sinistra e neppure di buon senso.

Il governo di centrodestra ha poi dato impulso a tutti i fenomeni di valorizzazione immobiliare: lo scudo fiscale ha consentito, per due volte in pochi anni, il ritorno quasi gratuito di capitali spesso inconfessabili, che hanno trovato una sponda sicura nei fondi immobiliari. La dismissione dei patrimoni degli enti previdenziali, mediante le poco trasparenti società veicolo della Scic, ha spinto nella medesima direzione. Il condono edilizio ha fatto emergere sul mercato legale una fetta del consistente patrimonio abusivo, con un coinvolgimento politico e ideologico di ampi strati popolari nella valorizzazione immobiliare. Infine, perfino la legge di incentivazione tecnologica, la sedicente Tecnotremonti, in realtà è servita a detassare la costruzione di nuovi fabbricati industriali per favorire la dismissione dei vecchi impianti e quindi liberare le relative rendite differenziali. A questa coerente politica di sviluppo della rendita è mancata solo la ricetta americana del mutuo sulla casa impiegato per sostenere i consumi delle famiglie. Ad avanzare tale proposta fu proprio Tremonti, oggi passato a parole tra i nemici giurati del mercatismo. Se fosse stata attuata avrebbe portato tante famiglie italiane sul lastrico, come si vede oggi negli Usa. Una volta scoppiata la crisi l'unica risposta che ha saputo immaginare Berlusconi è stata una nuova sollecitazione al mercato immobiliare con l'introduzione del premio di cubatura per gli ampliamenti edilizi.¹⁵

L'insieme di questi provvedimenti configura una coerente politica nazionale, forse l'unica che può fregiarsi di questo titolo, poiché in nessun altro settore si è realizzata una tale concordia di obiettivi e di realizzazioni. Innanzitutto, sul piano politico con una relativa sintonia tra destra e sinistra. Poi sul piano istituzionale, con un'inusuale consonanza tra l'intervento dello Stato e quello

¹⁵ Si veda in questo numero di Democrazia e Diritto l'articolo: V. Cerulli Irelli, L. De Lucia - *Il secondo "piano casa". Una (incostituzionale) depianificazione del territorio.*

di Regioni, Province e Comuni, tranne poche e meritorie eccezioni.¹⁶ Neppure i media, prima della recente crisi, avevano mai raccontato i meccanismi più o meno occulti del fenomeno, lasciando quindi l'impressione di un ampio consenso dell'opinione pubblica.¹⁷

Certo, la pubblicistica è stata ingenerosa con la rendita immobiliare, non ne ha mai parlato prima quando tirava la carretta dell'economia italiana e ora che le cose vanno male si sprecano le accuse di aver drogato lo sviluppo. Eppure in questi anni è stata l'unica componente del Pil in forte e costante aumento. Per il resto è prevalso l'andamento negativo. Se si fosse raccontata così l'economia italiana avremmo avuto una percezione più chiara della nostra fragilità. Il declino si è nascosto sotto il mattone.

Questa politica ha aiutato la ricollocazione del capitalismo italiano nei confronti della globalizzazione. I grandi gruppi industriali, infatti, hanno capito molto presto che non avrebbero retto la concorrenza con i paesi emergenti; già alla fine degli anni ottanta e più decisamente nel decennio successivo hanno intrapreso politiche di ripiegamento nei settori protetti dalla decisione pubblica e in quelli tendenzialmente monopolistici. La Fiat di Romiti è stata caratterizzata dal costante ridimensionamento del *core-business* dell'automobile fino alle avventure mancate nei servizi, prima nell'elettricità con l'operazione Edison e poi nei telefoni con la privatizzazione Telecom. Solo con Marchionne l'azienda ha riscoperto la sua forza nella vocazione industriale. Quel grande patrimonio di tecnologia che era Telecom è stato sfiancato dalle incursioni prima della Fiat, poi della "razza padana" e infine della Pirelli, divenendo il luogo privilegiato in cui il capitalismo italiano risciacquava i propri debiti e si assicurava una protezione dalla competizione internazionale. Le privatizzazioni delle autostrade e degli aeroporti hanno dato l'occasione di ripiegamento a Benetton, considerato fino al decennio precedente l'emblema del successo internazionale del made in Italy. In questo grande ritiro del capitalismo italiano dalla globalizzazione sono stati coinvolte tante altre imprese medie e piccole. Non tutte fortunatamente, anzi, alcune medie imprese sono uscite dalle difficoltà con importanti innovazioni di valore aggiunto, diventando le aziende *pivot* delle esportazioni degli ultimi anni. Ciò dimostra che il protezionismo non era una strada obbligata e che si poteva reagire alla globalizzazione con nuovi percorsi di sviluppo produttivo.

La forza di gravitazione della rendita immobiliare ha offerto a quel ripiegamento diversi incentivi ben coordinati tra loro. La rendita *pura*, trovandosi in piena bolla speculativa, è stata in grado di offrire livelli di redditività di gran lunga superiori a quelli sempre più incerti dei profitti industriali messi in pericolo dalla concorrenza sui bassi costi del lavoro dei paesi in via di sviluppo. Inoltre, la rendita ha offerto alla creazione del valore un rifugio patrimoniale ben protetto dai venti della competizione internazionale, svolgendo per questa via una funzione simile a quella dei monopoli dei servizi pubblici.

Si presenta fortemente ambiguo il bilancio del decennio: la risorsa immobiliare ha contribuito alla pur debole crescita, ma sorge il dubbio che la sua fortuna sia andata a discapito di altre opportunità. L'acqua si dirige dove trova la strada e l'immobiliare è in grado di aprirla meglio di altri settori. *E' stata proprio la rendita la vera responsabile di quella bassa crescita*, poiché ha sottratto risorse importanti agli impieghi produttivi per destinarle a finalità speculative.¹⁸ A forza di creare valore spostando risorse dall'industria al mattone alla fine si ottiene bassa produttività del

¹⁶ Un'ampia rassegna delle molte esperienze negative e delle poche realizzazioni positive si trova nel sito meritoriamente inventato e gestito da Edoardo Salzano: www.eddyburg.it.

¹⁷ Negli ultimi tempi si sprecano invece gli articoli di stampa sulla questione immobiliare, quasi sempre con un tono scandalistico che mette in ombra i caratteri strutturali. Si veda, ad esempio *I furboni del mattone*, "L'Espresso" del 29-1-2009.

¹⁸ Giulio Sapelli individua in questo meccanismo la ragione generale della bassa crescita mondiale e quindi ancora di più nel caso italiano, si veda: *La crisi economica mondiale* – Bollati Boringhieri, Torino, 2008, pp. 9-17.

sistema. La rendita deprime l'economia mentre si vanta di salvarla. Qui risiede la sua forza ideologica, la sua intrinseca capacità di mistificare la realtà, la sua ambigua creazione di ricchezza.

La bassa produttività, il vero malanno italiano del decennio, è quindi determinata per larga parte dallo straordinario successo della politica pro-rendita. Esso corrisponde ad un modo d'essere profondo del Paese, ad una sorta di *genius loci* che solo nel mattone è in grado di rendere coerenti e durature le strategie di molti attori pubblici e privati. E' stato un decennio di grande retorica sulla società della conoscenza, innovazioni tecnologiche e produzioni immateriali, ma nella realtà ha vinto la componente più vecchia e pesante dell'economia italiana.

Basta pensare al ruolo che ha svolto il sistema bancario: se un inventore chiede un prestito per realizzare una nuova tecnologia sicuramente la banca propone l'ipoteca della sua casa, certo non si affida alla valutazione delle probabilità di successo di quella innovazione. Il sistema creditizio non ha neppure gli strumenti per valutare gli investimenti immateriali, ma conosce alla perfezione la dinamica della rendita pura, di cui è stato il grande architetto nell'ultimo decennio.

3. Il tecnico, l'imprenditore e il politico

I protagonisti della filiera edilizia escono dal decennio dell'euforia con una vistosa perdita di credibilità che attiene al venir meno delle rispettive missioni: il tecnico ha perduto il senso critico della trasformazione, l'imprenditore ha negato la concorrenza e il politico ha tradito l'interesse pubblico.

Il tecnico

La crisi della cultura tecnica nasce dalla dimenticanza della propria origine. L'urbanistica si affermò come disciplina proprio in forma di critica della patologia urbana, quando la città ottocentesca ruppe l'equilibrio della regolazione antica e fece esplodere le tensioni sociali, reclamando così l'esigenza di un ordine razionale ispirato dalla civiltà industriale.¹⁹

Quando il progetto urbanistico smarrisce il senso critico si riduce a celebrare il già fatto o a pianificare il nulla. Non molto lontano da questi esiti è approdato il *mainstream* urbanistico italiano degli ultimi anni. E' crollato il dibattito pubblico sulle trasformazioni urbane e la libertà culturale è stata spesso catturata dalle suadenti convenienze della committenza. Si è diffusa una sorta di autocertificazione delle buone pratiche, che ha portato gli urbanisti a definire come modello le proprie esperienze progettuali (modello romano, ambrosiano, toscano ecc.), con una pretesa di validazione che stride rispetto alla scarsità di reali confronti e di convincenti esiti.

La disciplina, almeno nella versione ortodossa, si è chiusa a parlare di se stessa più che dei suoi risultati; da un ventennio si discute sul piano multilivello, sulle competenze istituzionali di regioni ed enti locali, sulle compensazioni dei diritti edificatori. Tali discussioni hanno avuto una scarsa capacità di modificare le patologie esistenti. Il famoso piano strutturale è stato, a seconda dei casi, o un documento letterario senza alcuna cogenza oppure una duplicazione del vecchio piano regolatore, con un appesantimento di tempi e di procedure a discapito di una reale regolazione dei processi. La ricerca di un assetto istituzionale ordinato è stato vanificato da una conflittualità crescente delle strutture tecnico-politiche dei diversi livelli istituzionali giocata più sul riparto delle competenze che su diversi approcci regolativi. La compensazione che doveva dare un'indipendenza alla pianificazione rispetto alla proprietà dei suoli è stata travolta dall'espansione dello *sprawl* su area vasta.

¹⁹

L. Benevolo – *Le origini dell'urbanistica moderna* – Laterza, Roma-Bari, 1998 – pp. 7-11.

L'assenza di segnali d'allarme durante la fase trionfante della bolla immobiliare espone oggi gli urbanisti agli stessi rimproveri rivolti agli economisti per non aver saputo o voluto mettere in guardia dagli eccessi finanziari. La perdita di senso critico è confermata dall'indebolimento di quasi tutti gli strumenti di controllo interni alla disciplina. Innanzitutto, la crisi dell'università e la diminuzione dei fondi per la ricerca accademica ha scoraggiato l'originalità degli approcci e ha reso l'elaborazione culturale più condizionata dalle commesse esterne e dalle dinamiche professionali. Sono ormai rare le sperimentazioni condotte dalle università con propri fondi e in assoluta libertà di contenuti. Inoltre, la capacità di controllo dei progetti urbanistici da parte delle pubbliche amministrazioni è forse peggiorata, poiché ai vecchi problemi dell'inefficienza burocratica e in alcuni casi della dequalificazione professionale, si è aggiunta la pratica dello *spoils-system* che non solo non ha modernizzato le tecnostutture, ma le ha sottomesse al comando politico. In passato l'autocontrollo disciplinare è stato aiutato dalle sollecitazioni del contesto sociale. Render conto ai cittadini di un piano urbanistico era sentito dalla maggioranza dei professionisti come un dovere disciplinare. Oggi, invece, la ricerca di un coinvolgimento dei cittadini è diventata una pratica di nicchia, la così detta *urbanistica condivisa*, quasi sempre tenuta fuori dagli episodi forti della trasformazione.

Anche la positiva novità del ritorno della grande architettura ha contribuito a indebolire gli strumenti di controllo. L'apertura alla cultura progettuale internazionale, dopo una stasi di alcuni decenni, è un fattore di rinnovamento delle città italiane e richiederebbe non meno ma più urbanistica. Altrimenti la firma dell'architetto di moda rischia di diventare uno strumento per annebbiare la vista dei decisori e nascondere all'opinione pubblica gli effetti delle trasformazioni. Infine, permane un difetto specificatamente disciplinare che ha sempre contrassegnato il ritardo dell'urbanistica italiana rispetto alle esperienze europee e anglosassoni, la mancanza cioè di tecniche di *planning* capaci di prevedere in modo razionale e misurabile le conseguenze delle scelte progettuali. Ancora oggi è raro trovare tra gli strumenti di piano un simulatore in grado di stimare i parametri della mobilità, i valori economici in gioco, i flussi sociali coinvolti. E tutto ciò mentre le moderne tecnologie rendono facilmente accessibili le tecniche di simulazione, tanto da metterle a disposizione perfino ai bambini con i giochi di *sim-city*. La recente introduzione della valutazione di impatto sul sistema (VAS) coglie il problema ma rischia di essere utilizzata impropriamente per giustificare scelte già compiute.

Nessun piano regolatore italiano è mai arrivato a dimostrare le proprie scelte tramite il confronto tra diverse soluzioni prese in esame.²⁰ Eppure, solo per questa via dovrebbe trovare legittimazione il piano, il quale per sua natura non può possedere una verità assoluta, ma solo relativa. D'altronde, il confronto tra scelte diverse non è mancato per scarsa fantasia, ma perché la configurazione spaziale è condizionata dall'assetto proprietario quasi sempre subito dal piano. La mancanza di controlli ha trasformato l'urbanistica in un esercizio narrativo sulle *magnifiche sorti e progressive* della città. Ai modelli di simulazione si sono sostituite retoriche pubbliche e immagini fantasiose. Si è affermato un gergo urbanistico composto di parole suggestive che acquistano significato solo per una ripetizione ossessiva, avendo perso da lungo tempo la verifica dei risultati. Un esempio di retorica autovalidante è il *policentrismo* del nuovo piano regolatore di Roma. Una contraddizione di linguaggio è introdotta già dal numero eccessivo delle nuove centralità, una ventina solo a scala urbana per arrivare ad una settantina se si considerano anche quelle provinciali e locali. Per rimanere solo alle principali, se un episodio urbano si ripete una ventina di volte non può centralizzare alcunché. Evidentemente si tratta di localizzazioni molto disperse sul territorio, senza il peso necessario per modificare le attuali gerarchie tra centro e periferia, ma con la dimensione sufficiente per confermarne la patologia. Il termine *policentrismo* ha coperto con

²⁰

F. Archibugi – *Rome: A New Planning Strategy* – Routledge, London, 2005.

un'immagine suggestiva la vecchia disseminazione edilizia che ha contraddistinto la vicenda urbanistica romana per l'intero Novecento.²¹

L'imprenditore

Nell'euforia immobiliare anche l'imprenditore ha smarrito qualcosa che dovrebbe essere intrinseco alla sua natura, cioè la concorrenza. Basta pensare, ad esempio, alle cartolarizzazioni di Tremonti: la più grande dismissione di patrimoni residenziali pubblici è stata effettuata senza gara, tramite le *società veicolo* scelte dal ministro e composte sulla base di relazioni di potere, in una santa alleanza tra il sistema bancario, i grandi proprietari e i fondi immobiliari. Le procedure poco trasparenti hanno consentito facili arricchimenti dei soggetti più scaltri nel muoversi nei complicati giochi di relazione tra le varie cordate. Gli immobili sono stati oggetto di diversi passaggi di proprietà, raggiungendo in pochi mesi prezzi due tre volte superiori a quelli incassati dal pubblico. Come se non bastasse alla fine dell'operazione si è creata una voragine di circa 2 miliardi nel bilancio dello Stato.²²

In questo sottobosco è potuto accadere che alcuni *parvenu* diventassero in breve tempo potenti imprenditori nazionali. I cosiddetti *furbetti del quartierino* hanno goduto della protezione dell'*establishment* politico ed economico. Sono stati fermati solo quando il mostriattolo stava sfuggendo di mano al suo inventore, arrivando il punto di portare l'assalto al salotto buono della finanza italiana e allo scrigno che contiene il controllo del maggiore giornale nazionale. Anche quando la formazione della rendita si svolge senza questa ragnatela di potere è pur sempre un processo caratterizzato da una forte limitazione del principio concorrenziale. Nella realizzazione di un progetto urbano entrano in gioco molte attività che dovrebbero stimolare la bravura di un imprenditore: l'acquisto del terreno, l'efficienza industriale della costruzione, la qualità dei fabbricati, l'efficacia gestionale del processo, il marketing del prodotto edilizio ecc. Anche nei casi migliori, però, la selezione dei soggetti imprenditoriali avviene solo sulla capacità di acquisire un posizionamento monopolistico con l'acquisto dell'area, senza una vera competizione sui contenuti dei progetti.

Ciò ha sempre impedito la nascita di una moderna imprenditoria della trasformazione urbana di rango europeo. Lo si vede anche dall'anomala composizione dimensionale caratterizzata da un'esasperata frammentazione in migliaia di piccole imprese disseminate sul territorio nazionale e dalla concentrazione monopolistica in pochi gruppi immobiliari-finanziari nelle grandi città. E' una morfologia imprenditoriale corrispondente alle localizzazioni delle rendite piccole e grandi, molto diversa quindi da quella degli altri paesi europei, dove si trovano poche imprese chiaramente organizzate in relazione ai processi industriali piuttosto che fondiari.

D'altronde, l'idiosincrasia anticoncorrenziale dei nostri imprenditori è evidente anche quando non è in gioco il monopolio fondiario. Una soffocante azione lobbistica ha sempre impedito l'adozione di regole veramente competitive nei grandi appalti pubblici. Solo dopo Tangentopoli si arrivò ad una seria legge (guarda caso ad opera di un industriale puro come Merloni) che costringeva gli imprenditori a competere su un progetto ben definito dalle pubbliche amministrazioni. Si vide subito che senza ricorrere ai soliti trucchi perfezionati negli anni ottanta (la revisione prezzi, le ambiguità progettuali e la corruzione dei controllori) non si riuscivano a completare le opere. Quasi tutti i grandi appalti della seconda metà degli anni novanta approdarono a contenziosi giudiziari oppure a fallimenti imprenditoriali. Con l'appoggio dei propri giornali gli imprenditori riuscirono a convincere l'opinione pubblica che non era colpa della loro inefficienza,

²¹ W. Tocci, I. Insolera, D. Morandi - *Avanti c'è posto. Storie e progetti del trasporto pubblico a Roma* – Donzelli, Roma, 2008 - pp. 115-119.

²² B. Di Giovanni – *Il grande flop della finanza creativa* – “L'Unità” del 25-2-2009.

ma della rigidità normativa. Così arrivò Berlusconi, il vero principe dei monopoli, a smantellare le buone regole di Merloni con la scusa di attuare le opere della famosa lavagna di Bruno Vespa. Inoltre, per timore di non essere stato chiaro riconsegnò le commesse della Tav ai grandi costruttori italiani, i quali le avevano ricevute senza gara dai signori di Tangentopoli pochi mesi prima del crollo della Prima Repubblica.

Si è riflettuto poco sui prezzi che paga il paese per questa scarsa attitudine concorrenziale. Non solo quelli evidenti – sperperi, corruzioni, inefficienze – ma soprattutto quelli più nascosti e non per questo meno gravi. L'impresa di costruzioni svolge una funzione importante di organizzazione dell'offerta di spazi per la localizzazione di tutte le altre funzioni urbane e produttive. È una sorta di porta d'ingresso nell'attrazione degli investimenti e ciò rappresenta un carattere strategico in un contesto di forte competizione internazionale tra le città. Spesso le amministrazioni locali per migliorare la visibilità sui mercati si dotano di farraginose agenzie di marketing urbano oppure danno luogo ad improbabili politiche di relazioni internazionali, ma questi generosi tentativi sono vanificati dalle strozzature dell'offerta di spazi. Infatti, la scarsa attrazione degli investimenti dipende in misura molto maggiore dalla incapacità dei costruttori italiani di operare a scala internazionale sulla domanda di localizzazione di funzioni pregiate, dal terziario avanzato, all'innovazione tecnologica, ai servizi a rete. La loro visuale è molto più corta e non va al di là delle amicizie politiche e dei giochi monopolistici sulle aree.

Per questo le trasformazioni urbane italiane sono spesso accompagnate da una pigrizia nella scelta delle funzioni, raramente sono sostenute da insediamenti di attività innovative. Anzi, *per prima cosa il costruttore cerca interlocutori nelle burocrazie pubbliche per realizzare sedi di uffici o servizi*. Così, molto spesso, il pubblico come locatario o acquirente regala al costruttore ulteriori margini di rendita che si aggiungono a quelli già concessi nell'autorizzazione urbanistica. Ad esempio, il famoso progetto di Ligresti a Firenze è destinato quasi esclusivamente a funzioni amministrative e universitarie finanziate dalla spesa pubblica.

Quando la domanda pubblica è assente i costruttori ricorrono a generiche destinazioni funzionali, procedendo a ondate successive che di solito saturano la domanda di un settore prima di passare ad un altro. Negli anni ottanta tutti si misero a costruire uffici fino ad arrivare a rilevanti quote di invenduto, per poi chiedere ai Comuni di cambiare la destinazione degli immobili terziari a uso residenziale. Negli anni novanta c'è stata la moda dei centri commerciali, e non è escluso che anche in questo caso si raggiunga la saturazione in seguito al raffreddamento dei consumi. La più grave patologia dell'offerta si è però verificata nelle abitazioni. Con la bolla immobiliare, infatti, era piuttosto facile collocare sul mercato case per i redditi medio alti, trascurando completamente l'offerta per i ceti più bassi. Appena il meccanismo si è inceppato i costruttori hanno scoperto una forte sensibilità popolare e sono corsi a chiedere aiuto al governo per costruire case per l'affitto. Ciò che dovrebbe essere una normale offerta del mercato è diventata una emergenza nazionale. Dietro questo paravento il governo ha concesso ai costruttori sussidi monetari e rendite speculative, dando la possibilità di rendere edificabili anche terreni agricoli non compresi nei piani regolatori.

Il politico

Più grave è, infine, il tradimento della missione del politico, poiché incentiva tutti gli altri soggetti a venire meno ai rispettivi ruoli. Sono rari i casi di amministrazioni che hanno saputo dirigere i processi di trasformazione senza soggiacere alle pressioni degli interessi di parte. La così detta *urbanistica contrattata* ha consumato i suoi fasti senza un'adeguata riflessione sulle implicazioni istituzionali ed economiche. Se essa fosse coerente con i propri assunti teorici dovrebbe fondarsi su procedure molto ben strutturate, pur diverse da quelle della vecchia pianificazione. Quando un assessore concede *una variante urbanistica crea una rendita che andrebbe ripartita tra il pubblico e il privato secondo criteri trasparenti*. Al massimo dei valori in

gioco nella trattativa corrisponde il minimo delle regole che dovrebbero giustificarla. L'autorizzazione di un passo carrabile è regolata da norme stringenti per ottenere un equilibrio tra il vantaggio privato e il ristoro pubblico, invece l'approvazione di una variante urbanistica è per lo più affidata alle scelte soggettive degli amministratori, messe a rischio dagli alti valori economici in gioco. La cultura giuridica più avveduta ha messo in luce la nudità normativa di queste decisioni che stride con la portata degli interessi coinvolti.²³

In assenza di regole la giustificazione rimane affidata alla retorica del discorso politico. Capita, ad esempio, che un sindaco si vanti di aver ottenuto la costruzione di una strada in cambio di una variante. E' accettato spesso come un argomento positivo, pur essendo privo di qualsiasi dimostrazione. Infatti, non viene mai detto quanto vale quella strada rispetto alla rendita che è stata assegnata al proprietario, se quell'opera era già un obbligo per il costruttore, quindi se il sindaco ha ottenuto poco o tanto, né se in quella trasformazione sono coinvolte ulteriori esigenze infrastrutturali che, essendo a carico del comune, rischiano di determinare un saldo negativo per l'interesse pubblico. Raramente le amministrazioni hanno sentito il dovere di fissare a priori un qualche riferimento per il riparto dei vantaggi tra pubblico e privato. Ad esempio, il Comune di Padova ha stabilito che la quota di plusvalore non deve essere inferiore, per l'amministrazione, al 60%²⁴, compiendo così un forte passo avanti nella certezza delle regole e della trasparenza, ma altresì facendo sorgere domande sostanziali ancora più impegnative – perché il 60% e non il 30% o il 90%? – riguardo ai parametri di misura dell'utilità collettiva.

Non c'è da stupirsi, quindi, se in tale opacità di interessi pubblici e privati la politica smarrisca la responsabilità del governo. Le cause sono per lo più interne all'organizzazione del ceto politico, ma certo lo sviluppo della rendita è stato un potente catalizzatore della crisi. La maggior parte delle vicende di corruzione di cui si è parlato negli ultimi tempi riguardano operazioni urbanistiche. Così come non c'è da stupirsi se spesso queste vicende colpiscano la credibilità delle amministrazioni di sinistra, scelte dai cittadini proprio per tutelare il primato dell'interesse pubblico, e abbiano poco risalto quando si tratta di amministrazioni di destra, per le quali la tutela della rendita è quasi un programma genetico.

Il nesso tra sviluppo della rendita e mutazione della classe politica è largamente sottovalutato sul piano teorico, nonostante l'abbondanza di dati empirici che ne segnalano la rilevanza. Un osservatore acuto come Giulio Sapelli ne ha fornito una chiave interpretativa originale: “..la maggioranza delle classi politiche attinge dal territorio, e non più dallo Stato centrale, le risorse economiche del suo ciclo vitale. Passato il tempo delle industrie e delle banche pubbliche nazionali, rimangono i monopoli e gli oligopoli locali non quotati in borsa e non sottoposti alle regole di *governance*.. Io lo chiamo neopatrimonialismo partitocratico e ne temo gli esiti, a cominciare dal discredito che getta sull'esercizio stesso della politica”.²⁵

Se leggiamo la politica solo in senso deteriore come una sottrazione di risorse, si è avuto un cambiamento rilevante nella fonte del prelievo: prima era l'accumulazione capitalistica, ora è l'ambiente fisico e quindi in ultima analisi la vita quotidiana dei cittadini. Nel mutare della fonte entra in gioco una complessa ristrutturazione delle forme politiche. Il venir meno dello statalismo, infatti, toglie ai partiti ben più di un sostentamento economico, elimina un'armatura su cui poggiare la rappresentanza politica, l'identità culturale e i modelli organizzativi. Nel caso italiano il passaggio è stato più dirompente che altrove poiché il paradigma statale sosteneva potenti e radicati

²³ Così Paolo Urbani conclude un'ampia disamina delle questioni giuridiche poste dall'urbanistica contrattata: “Chi ha esperienza di riconversione urbana sa bene che, per la maggior parte, gli accordi sulle prescrizioni urbanistiche sono in realtà a tutto danno dell'amministrazione e non del privato, trattandosi spesso di scambi «inequali», se non con pregiudizio dell'interesse pubblico generale”, in *Territorio e poteri emergenti* – Giappichelli, Torino, 2007 – p. 186.

²⁴ P. Urbani *op. cit.*, p. 187.

²⁵ G. Sapelli – *La crisi economica mondiale* – Bollati Boringhieri, Torino, 2008 – pp. 38-9.

partiti di massa. In seguito alla rottura di quei grandi contenitori di politica organizzata le acque si sono disperse nel territorio generando tanti rivoli e melmosi impaludamenti.

Nel passaggio dallo statalismo al *neopatrimonialismo* descritto da Sapelli si consuma una trasformazione profonda dell'essenza dei partiti. A questo punto perfino la parola *partito* porta con sé un equivoco semantico, la usiamo per pigrizia alludendo alla vecchia forma del partito nazionale, applicandola impropriamente alle nuove forme politiche di controllo del territorio.

Queste assomigliano all'organizzazione in *franchising* delle reti di vendita delle agenzie immobiliari, nate come funghi in tutti i quartieri delle nostre città nel giro di pochi anni. Ciascun negozio ha un gestore autonomo degli affari, ma la rete di cui fa parte appare come un'azienda unica, perché è tenuta insieme da un marchio e da un marketing a livello nazionale. Entrando in un'agenzia di Tecnocasa o di Toscano si tratta con un rivenditore locale, ma si ha l'impressione di entrare in contatto con un grande gruppo, il quale proprio per questo sembra dare garanzie di affidabilità.

Anche i partiti vanno assumendo ormai questa organizzazione in *franchising*: sono tenuti insieme dal simbolo e da leader televisivi, ma sono ormai costituiti da un insieme di notabili locali dotati di una forza elettorale personale che spesso trasportano da una lista elettorale all'altra. La struttura politica è falsamente unitaria e la divisione dei compiti è netta: i notabili alimentano il patrimonio e i leader curano il marchio; ai primi il voto di scambio e ai secondi il voto di opinione. Non sono ammesse invasioni di campo, dal locale non vengono obiezioni sulla linea politica nazionale e viceversa i leader lasciano fare la gestione dei patrimoni locali. Spesso ci si stupisce nel vedere segretari di partito incapaci di far dimettere esponenti locali di cattiva fama. Ma non è questione di cattiva volontà o di scarsa autorevolezza, è la conseguenza strutturale di quella forma partito, la richiesta di dimissioni non fa parte del patto di *franchising* che lega i leader con i notabili. Nel caso di Forza Italia si aggiunge un potente *feedback* sul leader nazionale, il quale non solo è responsabile del marchio, ma rappresenta anche la più corposa espressione del modello patrimoniale che i suoi adepti replicano sul territorio. Altro che partito di plastica, quello azzurro è la massima espressione della tendenza verso il neopatrimonialismo politico.

Questa forma articolata conferisce ai partiti un carattere leggero e flessibile: è evidente il ritmo vorticoso con cui si formano, si dividono e si riaggregano. A dispetto di tale leggerezza esteriore è però una forma politica molto pesante, poiché costruisce casematte inespugnabili e capaci di controllare tutte le transazioni che operano sul patrimonio politico territoriale. Che tutto ciò possa costituire il brodo di coltura di una nuova questione morale è del tutto ovvio, l'anomalia consiste semmai nell'accorgersene, come sempre è accaduto nel nostro paese, solo dopo l'iniziativa dei magistrati, quando sarebbe bastato uno sguardo sufficientemente attento per vedere come si andava organizzando la politica italiana nella Seconda Repubblica.

Al di là del malaffare, questa forma politica è responsabile di guasti ancora più profondi nel funzionamento della cosa pubblica. I partiti in *franchising* sono adatti ad attrarre clienti, non i cittadini che vogliono partecipare alle scelte; sono concentrati sul mantenimento dello scambio locale e quindi rimangono indifferenti all'elaborazione di programmi di governo nazionali; sono forme notabili e perciò preposte al mantenimento di un ceto politico, ma non alla selezione di una classe dirigente. Non si può addebitare allo sviluppo della rendita tutta la responsabilità della mutazione, ma certo non è privo di significato l'isomorfismo dei partiti in *franchising* e delle reti di vendita della ricchezza immobiliare. Sono entrambe espressioni del neopatrimonialismo inteso come forma tendenziale della società italiana.

4. Il territorio della rendita

Nell'ultimo ventennio, dopo una lunga incubazione che inizia alla metà degli anni settanta, è esplosa la disseminazione dell'urbano nelle aree regionali. La campagna si è fatta metropoli senza passare per la città. Gran parte delle città italiane sono dilagate nei rispettivi hinterland creando intorno alla parte consolidata una galassia di insediamenti sparsi. Le chiamiamo ancora con i nomi storici – Roma, Milano, Torino, Bologna, Firenze, Napoli, Palermo – ma gli oggetti geografici sono completamente mutati rispetto a quelli sedimentati in una storia millenaria. Si è perso il rapporto tra il nome e la cosa; quando si dice *Roma*, per esempio, il nome richiama la storia di un luogo ben determinato, ma oggi indica un'agglomerazione senza forma su scala regionale.

Lo sconvolgimento geografico prima che urbanistico è frutto della forza immateriale della rendita pura, la quale, come si è visto, agisce direttamente sull'intero stock edilizio, innalzandone il valore complessivo anche a prescindere dalle nuove costruzioni. Ciò tende a ridurre il campo di variazione della rendita differenziale tra le parti della città esistente. Infatti, negli ultimi anni l'onda di valorizzazione mostra una certa saturazione nelle aree centrali e una forte impennata verso l'esterno: nel 2006 a Roma i prezzi delle abitazioni sono diminuiti di 0.7% nel centro e sono aumentati di 1.2% nel semicentro, del 3.2% nella periferia, del 5.5% nella corona metropolitana, fino al massimo del 9.3% negli altri comuni della provincia.²⁶ Questo gradiente della valorizzazione dipende dall'aumento della domanda innescato dall'espulsione dei cittadini con redditi medio-bassi, i quali, in seguito all'abbandono di qualsivoglia politica di edilizia sociale, sono costretti a cercare casa nei comuni dell'hinterland. Questo processo rilancia il ruolo della rendita *marginale*, in forme nuove rispetto agli anni cinquanta, non più per spostamenti incrementali del confine urbano, ma superando il concetto stesso di confine in una disseminazione di brani di città e di campagna ad una scala tendenzialmente regionale.

La rendita pura crea un'onda di valorizzazione che agisce sull'intero sistema urbano, prima colmando la città compatta e poi traboccando (spill-over) nello sprawl delle aree metropolitane. In assenza di efficaci politiche pubbliche questa forza espansiva si traduce in un bulimico consumo di suolo. Dal 1995 al 2006 l'Italia ha consumato 750 mila ettari di superficie libera, un'estensione pari a quella dell'intera regione Umbria.²⁷

Lo *sprawl* è un fenomeno internazionale: in Europa è oggetto di preoccupate analisi e in diversi casi anche di strategie di contenimento, mentre negli Usa costituisce da sempre una modalità dominante di crescita urbana, non solo per ragioni di costume, ma per la disponibilità di grandi spazi. L'Italia è molto diversa per storia e natura, eppure sembra voler importare quel modello americano, in controtendenza rispetto agli orientamenti europei e in aperto contrasto con i caratteri peculiari della penisola. Basti pensare a come sono stati già compromessi alcuni *habitat* caratteristici: la valle del Po, l'agro romano, la riviera adriatica, il golfo di Napoli ecc.

E' una forma territoriale dissipativa non solo delle memorie del passato, ma anche delle risorse del presente. Per servire queste agglomerazioni a bassa densità tutte le reti urbane devono essere allungate, determinando in tal modo alti costi infrastrutturali che appesantiscono i bilanci pubblici già impegnati a recuperare una dotazione di servizi spesso insufficiente. Non è abituale in Italia analizzare gli effetti di questa forma spaziale diradata. Modelli di simulazione elaborati da ricercatori americani hanno stimato gli aumenti di costo degli schemi a bassa densità rispetto a quelli più compatti: 25% per il consumo di suolo, 12% per le strade e 7% per i servizi municipali.²⁸

²⁶ Borsa immobiliare di Roma – 8° Rapporto sul mercato immobiliare in Italia e a Roma nel 2006 – Camera di Commercio di Roma, 2006, p. 105.

²⁷ Si veda in questo numero di Democrazia e Diritto l'articolo: P. Berdini – *Il consumo di suolo in Italia 1995-2006*.

²⁸ La ricerca è stata realizzata dal TCRP, un ente federale incaricato di studiare soluzioni innovative in materia di trasporto urbano. I risultati sono commentati da M.C. Gibelli – *La dispersione urbana. Costi collettivi e risposte normative*, in *No sprawl*, a cura di M.C. Gibelli, E. Salzano, Alinea, Firenze, 2006, pp. 91-6.

Lo sregolato *sprawl* italiano ha sicuramente accumulato un significativo appesantimento dei costi di investimento e di gestione dei servizi urbani. Da qui è venuto un contributo rilevante alla crisi fiscale dei comuni nel decennio passato.

La risposta degli amministratori di solito peggiora il fenomeno. Il comune non ha le risorse per realizzare le infrastrutture e quindi le ottiene dai privati in cambio di varianti urbanistiche. Queste, però, sono quasi sempre realizzate in uno squilibrio tra la rendita incamerata dai privati e i costi a carico del pubblico con il conseguente aggravamento dei bilanci comunali. Tale effetto non viene interpretato correttamente, o per malafede o per ingenuità, e quindi si tende a reiterare il processo con ulteriori varianti urbanistiche e progressivi peggioramenti del deficit, in un circuito vizioso senza fine.

Lo scambio ineguale di queste pratiche di urbanistica contrattata è coperto da una forte asimmetria informativa. Le cubature autorizzate vengono considerate come un patrimonio a disposizione dell'amministrazione che può essere scambiato in una trattativa privata con il proprietario a fronte di presunti vantaggi in termini di aree o di contributi agli investimenti. Si fa finta di non vedere gli effetti della decisione urbanistica sulla vita collettiva e sull'organizzazione dei servizi urbani, *oscurando così lo squilibrio tra rendita privata e costi pubblici della trasformazione*.

L'equilibrio dovrebbe essere assicurato dallo strumento degli oneri di concessione e di urbanizzazione previsti dalla legge. Le pressioni dei proprietari hanno convinto gli amministratori e i legislatori a tenere bassi questi oneri, secondo la radicata mentalità che porta a ritenere necessario incentivare lo sviluppo edilizio con risorse pubbliche, come se non bastasse la rendita.

Questi favori ai proprietari hanno impedito al pubblico di incassare parti significative della bolla immobiliare del decennio passato. A Milano gli oneri furono fissati nel 1991 a 120 euro/mq corrispondenti al 3% del prezzo medio di vendita delle case e sono rimasti fermi fino a gennaio 2009. A Roma gli oneri sono più alti, 217 euro/mq, corrispondenti al 6% dei prezzi di vendita, eppure secondo fonti comunali sono in grado di coprire solo il 60% dei costi di urbanizzazione strettamente connessi alle singole costruzioni. A Napoli sono molto bassi, 56 euro/mq, seppure in linea per la percentuale dei prezzi di vendita al 3%, ma non vengono aggiornati dal 1985.²⁹ Come se non bastasse, è stato cancellato il vincolo di utilizzazione delle entrate da oneri per gli investimenti. I comuni possono utilizzare quelle risorse per le spese correnti, accrescendo così il deficit di infrastrutture, che è come scaldarsi bruciando i mobili di casa.

L'urbanistica contrattata ha promesso in teoria di ottenere oneri superiori a quelli previsti dalle norme offrendo in cambio ai privati l'alleggerimento delle regole. Il modello ambrosiano più di altri ha perseguito tale approccio, ma non sembra aver mantenuto la promessa. Roberto Camagni ha analizzato i costi e le valorizzazioni di alcuni piani urbanistici rappresentativi del caso milanese rilevando una quota aggiuntiva di oneri pari a 1% del valore di mercato e del 14% rispetto agli oneri già previsti dalla legge. Se questi fossero stati aumentati per tempo, superando un blocco quasi ventennale, si sarebbe ottenuto un risultato ben maggiore. Inoltre lo studio mette a confronto questi piani con analoghe trasformazioni di Monaco di Baviera, ottenendo per Milano livelli di oneri complessivi tre-quattro volte più bassi.³⁰

²⁹ A. Arona – *Oneri concessori, record a Roma e saldi a Milano* – “Il Sole 24 Ore” del 13-1-2006. L'articolo riassume uno studio Nomisma-Cresme relativo a 10 città italiane.

³⁰ R. Camagni – *Il finanziamento della città pubblica*, in M. Baioni (a cura di) – *La costruzione della città pubblica* - Alinea, Firenze, 2008. Gli oneri dei progetti milanesi costituiscono il 9% del valore di mercato. Una successiva ricerca ha rilevato percentuali ancora più basse di circa 4-5%, si veda: A. Arcidiacono, L. Pogliani – *Ma i cittadini cosa ci guadagnano*, in AAVV – *Per un'altra città* – Maggioli, Ravenna, 2008.

Non a caso il tema è poco indagato, ma se ciò accade nella città più impegnata nel metodo negoziale possiamo ragionevolmente supporre che in Italia la parte di rendita acquisita dal pubblico è di gran lunga inferiore rispetto al caso europeo. D'altronde, ciò è in sintonia con una più generale tendenza nazionale a socializzare i costi e a privatizzare i vantaggi. È quasi un luogo comune lamentarsi del ritardo strutturale delle nostre città rispetto a quelle europee, eppure c'è scarsa consapevolezza dei processi che causano la bassa dotazione di infrastrutture. Anche in sede di pianificazione di un quartiere si mettono in conto al privato le urbanizzazioni interne al progetto, ed è già un caso molto positivo, ma si finge di non vedere i costi infrastrutturali molto più alti necessari per connettere le reti del nuovo insediamento a quelle dell'intera città. Nello *sprawl* questi costi di adduzione crescono in modo vertiginoso e incidono non solo negli investimenti, ma ancora di più nelle spese di gestione dei servizi.

La forma territoriale diradata è quanto di peggio possa esistere per i trasporti pubblici. Infatti, i cittadini vanno ad abitare sempre più lontano e hanno bisogno comunque di recarsi in città per lavorare, con l'evidente accentuazione di tutti i fenomeni di pendolarismo, sia per il numero degli spostamenti sia per la lunghezza dei medesimi. Gli insediamenti lontani e a bassa densità difficilmente possono essere serviti da mezzi pubblici, i quali hanno bisogno di alte densità per funzionare con efficacia verso i cittadini e con efficienza riguardo alle finanze pubbliche. Un quartiere isolato nell'hinterland presenta un'accessibilità su ferro, cioè una probabilità di trovare una stazione entro una distanza pedonale, di gran lunga inferiore rispetto alla città compatta. Nello *sprawl* romano, per esempio, l'accessibilità su ferro delle zone esterne al Grande Raccordo Anulare è tre volte più bassa della media cittadina e sei volte più bassa della città consolidata.³¹

Quindi, se un cittadino abbandona la vecchia residenza e va a vivere nell'hinterland è molto probabile che debba lasciare il mezzo pubblico e passare all'automobile. Ciò avrà l'effetto di creare l'ingorgo sulla maglia stradale esistente e a quel punto si dovrà costruire un'autostrada urbana, la quale influenzerà la pianificazione urbanistica successiva rendendo possibile la realizzazione di nuovi quartieri isolati e lontani, così aggravando l'ingorgo.

Tutto lo sviluppo territoriale italiano è intrappolato in questo circolo vizioso. Il suo esito finale è la *saturazione di vaste aree a bassa densità*, le quali si trovano nella strana condizione di essere *nel contempo troppo vuote e troppo piene*. Vuote perché costituite da insediamenti poco densi con un alto consumo di suolo pro-capite. Piene perché ormai sprovviste di corridoi liberi dove realizzare le autostrade pur necessarie a quel modello insediativo disperso. Tutti, allora, si stracciano le vesti contro il campanilismo italico che non consente di attuare le opere pubbliche e i più sofisticati denunciano la sindrome NIMBY per spiegare il fenomeno. Ma c'entra poco la psicologia sociale, è un problema strutturale determinato dalla forma territoriale dominante, la quale presenta il paradosso di strutturarsi sulle autostrade e allo stesso tempo di renderne alla lunga impossibile la realizzazione. Che la saturazione sia causata dall'organizzazione del territorio è dimostrato dall'accorciarsi dei percorsi medi sulle autostrade della Val Padana, con una diminuzione del 10-20% nel ventennio 1980-2000. Tali infrastrutture erano state pensate come collegamenti a grande distanza e invece hanno assunto una funzione di organizzazione locale del territorio con tutte le patologie conseguenti.³²

³¹ W. Tocci, I. Insolera, D. Morandi *op. cit.*, p. 112. Sul rapporto tra residenza e mobilità si veda: V. Kaufmann – *Mobilità urbane* – “Dialoghi Internazionali. Città nel mondo” n. 7, 2008.

³² A. Dufruca – *Strumenti per interpretare e governare la città diffusa: accessibilità e mobilità*, in E. Salzano e M.C. Gibelli (a cura) - *No sprawl* - Alinea, Firenze, 2006. pp. 143-7. La rete autostradale del nord è ormai un'infrastruttura prevalentemente di servizio locale. Ad esempio, sulla Milano-Bologna lo spostamento medio è di soli 70 chilometri. La mitica autostrada del Sole costruita negli anni cinquanta per unire il Paese oggi funziona per gran parte come un asse interno alla metropoli padana.

C'era un modo alternativo per affrontare il problema. Si potevano realizzare nelle aree regionali potenti assi ferroviari, come le S.Bahn tedesche o le RER parigina, che avrebbero funzionato come travi portanti per le altre modalità di trasporto urbano (metro, tram e bus), costituendo così moderne reti integrate di trasporto. Sarebbe stato anche più facile, perché si trattava di ristrutturare impianti esistenti piuttosto che costruirne di nuovi.

Le due modalità di trasporto hanno impatti diversi sull'organizzazione del territorio e sullo sviluppo della rendita. L'autostrada consente lungo tutto il suo tracciato la creazione di rendite *marginali* tramite la realizzazione di nuovi quartieri che non hanno bisogno di altre infrastrutture per funzionare; quindi, per i percettori di rendita è un modo relativamente facile di organizzare il territorio, anche se piuttosto grossolano per la qualità degli insediamenti. A Roma, ad esempio, negli ultimi quindici anni quasi tutte le nuove edificazioni sono state realizzate sul Grande Raccordo Anulare divenuto così l'asse portante della nuova periferia regionale.³³ Al contrario, la linea ferroviaria consente la valorizzazione immobiliare solo in punti singolari, in corrispondenza delle stazioni e spesso in condizioni fondiari complesse che implicano la dismissione dei sedimi ferroviari.

L'autostrada favorisce il diradamento urbano lungo il suo percorso, al contrario la ferrovia induce la concentrazione urbana nelle zone intorno alle stazioni. Non solo, l'investimento pubblico sulla strada diminuisce la sua efficienza all'aumentare degli utenti, fino alla saturazione e alla richiesta di una nuova opera pubblica. Al contrario, l'investimento sul ferro migliora l'efficienza all'aumentare degli utenti e paradossalmente produce un effetto benefico anche sulla strada, che sarà meno ingolfata in seguito allo spostamento di una quota di automobilisti sul mezzo pubblico, ottimizzando in tal modo anche il rendimento degli investimenti pubblici pregressi. La strada, invece, svuota la ferrovia fino a farla diventare *ramo secco* e quindi dilapida l'investimento pubblico. Quando vediamo un ingorgo siamo portati a rispondere con un cantiere stradale, ma in realtà l'unico modo per allargare virtualmente una strada consiste nel potenziare la ferrovia che scorre nella stessa direzione.

5. La rendita come problema storico

Quelle indicate sopra sono tendenze internazionali. Rimane da capire perché l'Italia riesce ad aggravarle, che cosa c'è di specifico nella difficoltà a governare la trasformazione del territorio. Prima di tutto c'è da sottolineare l'assenza del dibattito pubblico. E' improbabile che un politico vada in televisione a parlare di rendita urbana, ma neppure tra gli esperti è frequente trovare riflessioni sui processi economici della trasformazione. La prestigiosa rivista francese *Revue Urbanisme* ha recentemente dedicato un numero monografico all'economia della città con saggi molto approfonditi sui moderni fenomeni della rendita e perfino con una spiegazione del caso romano che sarebbe difficile reperire nella nostra pubblicistica.³⁴ Nelle riviste italiane l'argomento della rendita apparirebbe decisamente *demodé*.

Non è stato sempre così, anzi in altri momenti il tema ha tenuto banco fino a diventare una priorità del dibattito politico con la legge Sullo del '62, e forse proprio quella sconfitta ha creato i presupposti per la dimenticanza di oggi. Certo, non c'è mai stato un rapporto sereno tra la rendita urbana e l'immaginario pubblico.

³³ W. Tocci – *La lezione di Roma* – “L'Unità” del 18-5-2008.

³⁴ Dossier: *Pour une économie politique des villes*, in “Revue Urbanisme”, n. 362, 2008. La rivista dedica un articolo alle compensazioni dell'urbanistica romana con una precisione analitica che non è rintracciabile in nessun commentatore italiano: H. Nessi, A. Delpirou – *Le mécanisme de “compensation” à Rome* (la traduzione italiana di questo articolo, ad opera di Elena Avellino (Ecole Française de Rome) e Aurelien Delpirou, è pubblicata in questo numero di Democrazia e Diritto). Nello stesso dossier della Revue Urbanisme è pubblicato il saggio di Lacaze di cui alla nota n. 8.

Se si ripercorre a volo d'uccello la vicenda urbanistica stupisce l'asimmetria con la tendenza politica di fondo della storia repubblicana. La prima anomalia emerge già nell'eredità del fascismo che, a differenza di altri campi, fu molto positiva; per iniziativa di Bottai, infatti, il regime approvò in tempo di guerra una legge urbanistica moderna (legge n. 1150 del 1942) al passo con le migliori esperienze europee del tempo. Eppure la Repubblica la rifiutò fino al punto di renderla inoperante, pur senza avere il coraggio di cancellarla. L'emergenza della ricostruzione fu interpretata da De Gasperi e da Einaudi come necessità di deregolamentare l'uso del territorio. Già allora il pensiero liberale italiano mostrò l'incapacità di comprendere che la concorrenza nel mercato delle costruzioni si ottiene solo con una forte regolamentazione dei suoli. Non era scontato questo approccio alla ricostruzione, infatti, la Germania, pur trovandosi in condizioni politiche e materiali molto simili, adottò la soluzione opposta mediante una legislazione molto pubblicistica nell'uso dei suoli.³⁵

La legge del 1942 rimase in vigore e gran parte dei suoi articoli sono tuttora cogenti. Non solo, essa contiene tutti gli strumenti di controllo dei suoli che hanno animato il dibattito urbanistico di oltre mezzo secolo; basti pensare alla *querelle*, oggi ancora aperta, tra perequazione dei diritti edificatori tra i diversi proprietari e acquisizione pubblica preventiva, due modalità attuative già previste da quella legge, almeno a livello di piano particolareggiato.

Negli anni cinquanta quegli strumenti non vennero utilizzati, pur essendo molto adatti, in particolare l'esproprio preventivo, a controllare la formazione della rendita *marginale* nell'espansione del dopoguerra. Ci volle un'altra legge, frutto di grandi battaglie politiche, la 167 del 1962, per sancire il principio del controllo pubblico dei suoli che il fascismo aveva già legiferato in tempo di guerra. Quei principi normativi erano evidentemente troppo avanzati rispetto al senso comune degli amministratori, delle imprese e dei tecnici.

In seguito la presa di coscienza dei guasti prodotti dalla speculazione contribuì alla nascita di un forte orientamento riformista, il quale però commise lo stesso errore dei liberali, cercando una discontinuità col fascismo laddove non ce ne era bisogno. Si puntò senza successo ad approvare una nuova legge organica sui suoli, mentre col senno di poi sarebbe stato più facile rafforzare la legge del 1942 per portare a compimento principi innovativi già contenuti in quel testo.³⁶

La proposta di legge Sullo, rimane il tentativo più alto e mai più raggiunto di dare al paese una moderna regolazione dei suoli. Essa raccolse gli stimoli di una ricca discussione culturale e tentò di recepire le tesi allora più avanzate nella ricerca europea, attuando una totale separazione tra la proprietà e il diritto edificatorio, secondo le teorie dello svizzero Hans Bernoulli riassunte nello slogan: "il suolo alla comunità, la casa alla proprietà privata".³⁷

Si trattava di un riformismo forte, non v'è dubbio, ma non molto distante, almeno per quanto riguarda la limitazione della proprietà privata, da quello che nello stesso periodo risultò vittorioso nella nazionalizzazione dell'energia elettrica. C'è da domandarsi perché nell'Italia del miracolo, si riuscì a decidere di dare un freno all'accumulazione del capitale, ma non alla rendita immobiliare. Non solo, la vittoria in campo elettrico corrispose all'orientamento politico egemone in quel

³⁵ Seguo qui la ricostruzione storica proposta da Leonardo Benevolo – *L'Italia da costruire. Un programma per il territorio* – Laterza, Roma-Bari, 1996 – p. 34.

³⁶ "Perché formulare una nuova radicale proposta di legge, che avrebbe inevitabilmente scatenato la canea del blocco edilizio, quando in sostanza sarebbe bastato un emendamento di una sola parola all'articolo 18 della legge urbanistica del 1942, quello che parla dell'esproprio nelle aree di espansione, sostituendo il termine «facoltà» con il termine «obbligo»?". Questo si domanda con una punta di amarezza in sede di riflessione storica un protagonista di quelle battaglie come Giuseppe Campos Venuti, in *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, a cura di G. Campos Venuti, F. Oliva – Laterza, Roma-Bari, 1993 – p. 124.

³⁷ H. Bernoulli – *La città e il suolo urbano* – Corte del Fontego, Venezia, 2006 – pp. 71-2.

momento di un “centro che guardava a sinistra”. Al contrario, la sconfitta sui suoli fu in controtendenza con quella stagione politica e anzi portò allo scoperto un blocco politico-economico che operava nella direzione contraria di un “centro che guardava a destra” e che non esitò a ricorrere ai progetti golpisti per fermare le riforme. Secondo la ricerca storica e le testimonianze dei protagonisti - ad esempio le memorie di Nenni - il “rumor di sciabole” della vicenda Segni-De Lorenzo aveva come obiettivo proprio l’eliminazione delle idee di Fiorentino Sullo, il quale era stato nel frattempo smentito pubblicamente dalla Democrazia Cristiana, cosa mai accaduta per nessun altro esponente di quel partito. Perfino Aldo Moro assunse un atteggiamento remissivo nei confronti di una manovra oscura che metteva sotto ricatto la libertà costituzionale del potere legislativo.³⁸

La sconfitta del riformismo urbanistico cambiò la natura del centrosinistra, che proprio in quel passaggio divenne organico sul piano politico, ma perse la capacità di modernizzare il paese, aprendo la strada alla vittoria del doroteismo come timbro dell’intera politica italiana non solo democristiana.

La spinta di forti movimenti di massa per il diritto alla casa e per la qualità urbana riuscì comunque ad imporre importanti leggi settoriali (i provvedimenti per l’edilizia popolare e la cosiddetta legge ponte) che hanno sorretto le poche esperienze riformiste locali. Bisognerà attendere un’altra transizione, quella del compromesso storico, per approvare una legge organica sui suoli, su iniziativa del ministro Bucalossi, un medico milanese esponente del partito di La Malfa. Senza il rigore riformistico di Sullo, la legge adottò una soluzione pasticciata sul diritto edificatorio prestando il fianco alle obiezioni della Corte Costituzionale.

Dopo quella nuova sconfitta non si è parlato più di riforma e perfino i riformisti hanno rinunciato ad occuparsene. Così il paese ha affrontato senza una legislazione organica il trentennio successivo, cioè il periodo più intenso della trasformazione fisica della penisola. Proprio mentre il paesaggio italiano e le strutture urbane venivano investite da una trasformazione che modificava caratteri sedimentati in una millenaria evoluzione storica e naturale, i pubblici poteri si trovavano in un vertiginoso vuoto legislativo. Le città hanno assunto forme fisiche posturbane senza adeguati strumenti di governo dei processi né tanto meno la volontà politica di governarli.

Non a caso questa storia approda alla vittoria di Berlusconi, il personaggio che meglio di altri ne rappresenta la sintesi. Come imprenditore, infatti, ha realizzato la sua accumulazione originaria proprio nell’attività immobiliare di Milano 2, che ha reinvestito nel monopolio televisivo con la protezione dei suoi referenti politici, per assumerne dopo Tangentopoli la cura diretta e personale. Dal governo ha realizzato una politica economica essenzialmente basata sullo sviluppo della rendita, come si è detto sopra. E infine, ha operato perfino sull’immaginario collettivo, sia come politico sia come padrone dei media, per diffondere una concezione meramente possessiva della ricchezza.

Per la prima volta in Italia la destra patrimonialista ha raggiunto una egemonia indiscussa. In tal senso il berlusconismo assume un significato storico di lungo periodo e rappresenta la vittoria definitiva di quel blocco edilizio conservatore che riuscì, allora da una posizione politica minoritaria, a impedire la vittoria dei riformisti di Sullo. Negli anni sessanta il partito della rendita giocava sulla difensiva e vinceva in contropiede, oggi invece domina la partita in tutte le zone del campo e perfino gli avversari sono sospettati di giocare con scarsa convinzione.

Non a caso, solo quando i rapporti di forza sono diventati schiacciati è tornata d’attualità la discussione della legge sui suoli. Dopo trent’anni di silenzio nelle aule parlamentari, nella XIV

³⁸

G. Tamburrano – *Storia e cronaca del centrosinistra* – Rizzoli, Milano, 1990 – p. 332.

legislatura la maggioranza di centrodestra riaprì la discussione portando all'approvazione della Camera la proposta di legge Lupi, ex assessore all'urbanistica milanese.³⁹ Essa santificava con il sigillo normativo ciò che era già accaduto nella realtà, facendo assurgere a principio legislativo la contrattazione con i proprietari, non solo nei progetti edilizi, ma perfino nella pianificazione generale. Nelle ultime settimane della legislatura, però, non si riuscì ad approvare la proposta al Senato. Come ricorda Vezio De Lucia, presente alle audizioni parlamentari sul disegno di legge, alcuni senatori di Alleanza Nazionale ebbero un ripensamento, accorgendosi all'ultimo momento che si stava cancellando una delle migliori leggi elaborate dal regime fascista e per uno scherzo della storia si trovavano ad esserne gli esecutori.

Strano destino quello della legge del 1942: scritta dagli urbanisti di Mussolini sotto i primi bombardamenti aerei, rifiutata dalla nascente Repubblica e quasi rimossa dalla cultura riformista del dopoguerra, eppure sempre presente nel condizionare più o meno direttamente gli attori della trasformazione, con la forza di un'assenza-presenza che si riscontra solo negli incubi, come una sorta di spettro di Banquo del dibattito urbanistico italiano.

6. La rendita come problema politico

Ogni grande questione politica ha dietro di sé un problema storico. La rendita, col suo enorme *potere regolativo* sui processi economici, sociali, politici e fisici, è stata una forza irregolare che per oltre mezzo secolo ha deviato l'alveo della storia nazionale, e tuttavia la sua storia non è stata ancora scritta. L'enorme crosta edilizia costruita nel periodo è un artefatto che smentisce per bruttezza e inefficienza tutta la tradizione urbana italiana. Il modello spaziale imposto dalla speculazione e dall'abusivismo è sempre più distante dalla forma del territorio europeo. Lo scarto tra valorizzazione privata e costi pubblici ha provocato una povertà infrastrutturale che stride con la ricchezza del Paese. La debolezza degli strumenti culturali e amministrativi preposti al governo della trasformazione territoriale è al di sotto degli standard di una democrazia occidentale.

La "forza irregolare" della rendita rappresenta una sorta di *anti-Italia*, una tendenza a minare la tradizione nazionale e il rango di un paese moderno. Eppure, nel suo primato c'è anche molto di italiano, una forza endogena che porta in superficie le scorie di una trasformazione non metabolizzata, una molla di richiamo delle resistenze ataviche e preindustriali, una regolazione dei rapporti sociali basata sul possesso familistico della "roba" verghiana, un attaccamento contadino all'uso del suolo non raffinato da una moderna cultura urbana. Questo dualismo tra *italiano* e *anti-italiano* fa della rendita un crocevia della nostra ambigua modernizzazione.

Colpisce una coincidenza spesso trascurata. La sconfitta del massimo tentativo riformistico in urbanistica, avviene all'inizio degli anni sessanta, proprio quando matura un altro smacco, in un campo apparentemente distante come quello della conoscenza. Nel dopoguerra un paese affamato, distrutto dalla guerra e in gran parte analfabeta riuscì in poco tempo a raggiungere i vertici del sapere moderno: la plastica di Natta; il grande calcolatore Olivetti prima degli americani; il primo satellite spaziale europeo; il sincrotrone di Amaldi; il Cnen di Ippolito e l'Eni di Mattei; l'Istituto Superiore di Sanità di Marotta, crocevia di ben tre futuri premi Nobel; l'innovazione tecnologica dell'Iri; il design industriale; cinema, teatro e letteratura di livello internazionale; nonché l'unica vera riforma della scuola degna di questo nome, la media unificata del '62.

³⁹ Il disegno di legge Lupi (atto Camera dei Deputati n. 153) fu approvato il 30 giugno 2005 e trasmesso al Senato con atto n. 3519. Per una critica del ddl si veda M. C. Gibelli – *La controriforma urbanistica* – Alinea, Firenze, 2005.

Il miracolo economico, infatti, non fu solo bassi salari e manifatture, ma venne alimentato da una formidabile rivoluzione intellettuale che trasformò l'Italia in un grande Paese. Molti di quei protagonisti scomparvero a cavallo degli anni sessanta, alcuni morti ammazzati come Mattei, altri eliminati da oscure manovre politico affaristiche, come nei casi Ippolito e Marotta. Morirono anche i padri dell'informatica, l'ingegner Chou in un incidente stradale e Adriano Olivetti mentre viaggiava in treno; il salotto buono della finanza colse l'occasione per vendere agli americani il gioiello della divisione informatica dell'Olivetti che fu rapidamente messa in condizione di non dare fastidio ai competitori di oltre Atlantico. La chimica della Montedison divenne oggetto delle scorribande della "razza padrona" dei vari Cefis e Rovelli. L'innovazione industriale dell'Iri venne sottratta ad un *management* di primo ordine e consegnata alle segreterie dei partiti. Si salvò solo il design del *made in Italy*, abbandonando la grande industria e rifugiandosi nel territorio dei distretti.⁴⁰

Tutti questi misfatti furono compiuti entro l'estate del '64, quando il ricatto del golpe mise fine anche alle discussioni sulla riforma urbanistica. La rapidità e l'oscurità di molti di quei passaggi lasciano intendere quale forze si scatenarono per far deragliare la civilizzazione italiana e metterla su un binario morto. Da lì, infatti, cominciò la lunga decadenza che ha portato all'impoverimento culturale, economico e territoriale dei giorni nostri. Da questa penuria è derivato l'appannamento della creatività, il ripiegamento patrimonialista, l'assenza di mete collettive, l'involgarimento dello spirito pubblico.

E' plausibile mettere a confronto il fallimento tecnologico e quello urbanistico? Sì, entrambi sono imparentati per vie traverse con la *speculazione*. L'innovazione tecnologica nasce infatti da un'invenzione, da uno *speculari* che significa osservare le cose al fine di trarne vantaggio, da uno spiare l'occasione, lo *speculari opportunitatem* di Velleio Patercolo, lo storico di Tiberio. Solo alla fine del secolo XVIII la parola *speculazione* subì uno slittamento semantico, passando dall'uso intellettuale al lessico commerciale, fino ad indicare nel senso comune l'attitudine economica a osservare le dinamiche di formazione della ricchezza per trarne un vantaggio.⁴¹ Entrambe le *speculazioni* sono in fin dei conti due modi di barare nella concorrenza, dotandosi di *asset* esclusivi, uno intellettuale e l'altro immobiliare, non disponibili per gli altri competitori sul mercato.⁴²

Le fortuna economica italiana è stata realizzata quasi sempre nelle nicchie della domanda, puntando sulla eccezionalità dei prodotti, sulla irripetibilità delle soluzioni, cioè sulla forza dell'ingegno. Ma questa fortuna è stata sempre accompagnata dall'altra forma di *speculazione* basata sulla rendita, sull'esclusività del possesso, sull'accumulazione patrimoniale.

La storia italiana è segnata da un interminabile tiro alla fune tra l'ingegno e la rendita; il primo si afferma nei momenti di prosperità e la seconda vince nei periodi di decadenza, come nel passaggio dal Rinascimento alla crisi della fine del Seicento e, in epoca repubblicana, nel passaggio dal miracolo economico al ciclo berlusconiano. Negli ultimi trent'anni ha vinto la *speculazione* immobiliare, proprio mentre l'avvento della società della conoscenza offriva grandi opportunità alla *speculazione* intellettuale. Tutto il sistema politico, economico e giuridico si è orientato a favore

⁴⁰ E' sconcertante paragonare la situazione odierna con quella del dopoguerra. Allora il paese diventò forte governando al meglio la transizione dalla società agricola a quella industriale; oggi il paese si è impoverito prima di tutto culturalmente perché non ha saputo governare l'altra transizione, dalla società industriale a quella della conoscenza. Per un confronto delle due transizioni rimando a: W. Tocci - *Politica della scienza?* - Ediesse, Roma, 2008.

⁴¹ J. P. Lacaze, *op. cit.*, p. 45.

⁴² Allen Scott ha posto un ponte tra i due significati di *speculazione* applicando il concetto di rendita urbana alla creatività dei sistemi locali capaci di creare agglomerazioni di sapere nella dinamica competitiva del capitalismo cognitivo. Si veda, ad esempio: A. J. Scott - *Quell'atmosfera che rende speciale una città* - "Dialoghi Internazionali. Città nel mondo" n. 6, 2007.

della rendita.

C'è una figura di grande italiano che rappresenta un'eccezione nella storia italiana, Adriano Olivetti. Prima di tutto per la caratura imprenditoriale che lo portò a realizzare la più importante sfida tecnologica italiana. E' parimenti noto l'impegno ad organizzare e diffondere in Italia la migliore cultura urbanistica europea tramite l'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU), nonché l'attività operativa a fianco di Fanfani nell'attuazione del piano casa e il lancio di ambiziose operazioni progettuali come quella di Matera.

Alla base di questo apparente eclettismo in Olivetti c'era un filo conduttore nella ricerca di un ordine politico adatto a modernizzare l'Italia tramite un innalzamento del suo grado di civiltà. Per capire la sua opera di imprenditore e di urbanista bisogna rileggere *Ordine politico delle Comunità*, il saggio ormai quasi dimenticato, pubblicato nel 1946 nel tentativo di influenzare il dibattito costituzionale. Proponeva un ordinamento decisamente controcorrente basato su comunità territoriali e ordini politici intesi come luoghi di mediazione tra competenze e interessi.⁴³ Al di là dei tecnicismi, forse irrealistici, era comunque il tentativo di pensare un'Italia produttiva, colta e solidale.

La storia è andata diversamente. Ora è sotto gli occhi di tutti la connessione tra ripiegamento culturale, scarsa crescita, spreco delle intelligenze soprattutto giovanili, dissipazione del territorio e crisi dei partiti. Così è fatto un paese che affida le sue sorti al primato della rendita. Alla base di tutto c'è la crisi dell'ordinamento politico, proprio come aveva preconizzato Olivetti. La rendita, infatti, non influenza soltanto l'economia e il territorio, ma organizza a suo modo le relazioni tra gli attori che operano nello spazio pubblico. La rendita è un essenziale problema politico. Forse più difficile di altri, perché coperto da una rimozione collettiva che ne nasconde la portata e il significato.

7. Per un'onesta legge sui suoli

Ora che la crisi finanziaria ha mostrato i guasti dell'*economia di carta e di mattone* bisognerebbe avviare un ripensamento e approdare ad un'onesta legislazione della rendita urbana. Si dovrebbe mettere a tema la svolta necessaria rispetto ai guasti prodotti dall'euforia immobiliare.

Consumo di suolo

È ormai necessario stabilire vincoli nazionali per limitare il consumo di suolo. Si deve prendere atto che le amministrazioni locali hanno dimostrato una debole capacità di autoregolazione e la legislazione regionale non ha saputo rendere cogenti principi di contenimento pur solennemente dichiarati.⁴⁴ Questa incontinenza ha ormai lasciato segni indelebili sul territorio e può essere fermata solo da una forte e unitaria volontà nazionale.

Le forme posturbane delle antiche città italiane ormai non differiscono per le scelte di pianificazione, ma solo per la presenza o meno di ostacoli fisici o storici che ne hanno condizionato la forza disseminativa. I gradienti di densità dei diversi casi di *sprawl* sono il risultato di una

⁴³ S. Ristuccia – *Costruire le istituzioni della democrazia. La lezione di Adriano Olivetti* – Marsilio, Venezia 2009. L'autore commenta il testo e ne ricostruisce il significato nel contesto dell'opera olivettiana.

⁴⁴ L. Scano – *Disposizioni per il contenimento del consumo del suolo nella legislazione regionale*, in M.C. Gibelli, E. Salzano - *No Sprawl - op. cit.* La definizione più perentoria del principio di contenimento del consumo del suolo è contenuta nella legge della Toscana, in tutte le altre regioni è presente un richiamo generico la cui attuazione è rinviata alla strumentazione urbanistica subregionale; non fanno cenno alla questione le leggi di Friuli-Venezia Giulia, Basilicata e Puglia.

tensione tra la variabile indipendente dell'espansione su area vasta e il contenimento di fattori oggettivi indipendenti dalla volontà pubblica. Così, Genova e Palermo sono più dense perché avevano le montagne come limite; dense sono anche Milano e Napoli che avevano una fitta rete di comuni contermini; poco densa è invece Roma perché aveva intorno a sé il grande vuoto delle paludi; bassissima è la densità della conurbazione del nord est distribuita sui grandi spazi della pianura padana. Nonostante l'enorme disparità di mezzi l'uomo medioevale ha lasciato la traccia di una volontà nel territorio, mentre l'uomo del terzo millennio impone solo il segno della sua incontinenza. La sapienza tecnica è infatti utilizzata nella potenza di trasformazione, ma non nel potere di regolazione. Le dinamiche del consumo del suolo e dell'aumento della popolazione, sempre correlate in passato, sono diventate divergenti negli ultimi decenni: la prima si è impennata con una forte accelerazione, mentre la seconda arrivava alla saturazione.⁴⁵

Vincoli nazionali nel consumo di suolo nulla toglieranno alle città che già li hanno assunti nei piani regolatori e anzi tali esperienze saranno prese ad esempio di buone pratiche.⁴⁶ D'altronde, evitare la saturazione fisica dovrebbe essere l'obiettivo principale di una politica nazionale del territorio, purtroppo cancellata da tempo per un malinteso principio di autonomia locale.

In Germania un federalismo molto più pronunciato del nostro non impedisce al governo centrale di fissare obiettivi ambiziosi di riduzione del consumo di suolo fino a 30 ha/giorno, molto al di sotto del consumo effettivo di 129 ha/giorno rilevato nel periodo 1997-2000.⁴⁷ Su queste politiche tra destra e sinistra si registra un consenso molto diffuso, proprio come quello che da noi si esprime nella direzione opposta dello spreco territoriale.

Nello Stato francese ancora molto centralista si punta invece sugli accordi tra i comuni per limitare le conurbazioni diffuse (*Schéma de la Cohérence Territoriale*, SCOT), ma in caso di inadempienza scatta la clausola di sicurezza del principio di *constructibilité limitée* che vieta di costruire nei comuni situati entro la distanza di 15 chilometri da un'area urbana di almeno 50 mila abitanti.⁴⁸

In Gran Bretagna l'attenzione viene da lontano, era già presente nella legislazione dagli anni trenta, e infatti il consumo effettivo di suolo è molto basso, inferiore ai livelli che i tedeschi si prefiggono di raggiungere in futuro. Eppure il governo laburista ha emanato direttive molto impegnative (*Planning Policy Guidance Notes*, n. 3 del 2000) per imporre la giustificazione di nuovi impegni di suolo con analisi preventive di possibili alternative in aree dismesse o sottoutilizzate. E Richard Rogers ha convinto i politici londinesi a governare la crescita di un milione di abitanti nel decennio senza consumare neppure un metro di *green field*.⁴⁹

Si tratta di scegliere tra queste o altre soluzioni e applicarle al caso italiano. La bulimia territoriale dell'ultimo trentennio ha lasciato tanti brandelli liberi che possono essere riutilizzati senza ampliare ulteriormente i confini urbani.

Cura del ferro

⁴⁵ G.J. Frisch – *Politiche per il contenimento del consumo di suolo*, in M.C. Gibelli, E. Salzano - *No Sprawl* - op. cit., p. 115. Il grafico delle due dinamiche nel Novecento mostra l'inizio della frattura negli anni settanta e poi una divaricazione sempre più intensa fino a oggi.

⁴⁶ Si veda ad esempio il caso pisano: P. Fontanelli, G. Micali – *Pisa dei miracoli. Recupero, conservazione e innovazione urbana* – Donzelli, Roma, 2008.

⁴⁷ G.J. Frisch – *Politiche per il contenimento del consumo di suolo* – op. cit., pp. 126-131. Per l'inserimento nella legge urbanistica del criterio consumo zero di suolo si veda: A. Magnaghi, A. Marson – *Un territorio da lupi. Un commento alla nuova legge urbanistica e alcune proposte alternative* – "Democrazia e Diritto" n. 3, 2005.

⁴⁸ M.C. Gibelli – *La dispersione urbana. Costi collettivi e risposte normative* – op. cit., p. 105.

⁴⁹ G.J. Frisch – *Politiche per il contenimento del consumo di suolo* – op. cit., pp. 134-5; R. Rogers – *Città per un piccolo pianeta* – Ed. Kappa, 1997.

Non si devono realizzare insediamenti senza la garanzia di sufficienti livelli di accessibilità con il trasporto pubblico. La polverizzazione edilizia deve essere addensata intorno ai nodi di potenti reti su ferro a scala regionale, eliminando le previsioni edificatorie non sostenibili. Questa può essere una politica nazionale basata su un vincolo e un'opportunità. Le norme devono fissare indici minimi di servizio di trasporto che bisogna rispettare nell'attuazione di piani urbanistici. In tal senso la legge nazionale deve contenere espliciti indirizzi alle leggi regionali.

L'opportunità consiste in un grande programma nazionale di investimenti sulle ferrovie regionali per realizzare gli assi portanti di moderne reti metropolitane. Ciò è reso possibile e in qualche modo anche obbligato dalla realizzazione della rete ad Alta Velocità che produrrà una disponibilità aggiuntiva del 50% di capacità nel trasporto locale. Se però, il processo non è governato si possono avere anche esiti opposti, come si è visto nella realizzazione dell'ottima iniziativa della Freccia Rossa tra Roma e Milano che ha determinato un peggioramento del servizio per i pendolari.

L'utilità del gravoso investimento sull'Alta Velocità che il Paese sostiene da quasi un ventennio, infatti, non risiede solo in una manciata di minuti in meno negli spostamenti a lunga distanza, ma proprio nella possibilità di liberare risorse per il trasporto nelle aree metropolitane, dove si trovano le vere sofferenze del traffico. Si dovrebbero potenziare tutte le linee locali, acquistare treni moderni, introdurre nuove tecnologie, creare nuove stazioni come poli di trasformazione urbanistica, integrare le reti, adeguare i sistemi tariffari, innalzare la qualità del servizio. Dovrebbe essere un ambizioso programma nazionale, che potremmo chiamare di alta Accessibilità Metropolitana (AM), non inferiore a quello dell'Alta Velocità (AV) per impegno finanziario e vastità di azione, ma distribuito su tutte le regioni italiane.

Rendite e costi

La rendita è una produzione collettiva di valore, in gran parte determinata dalle politiche pubbliche che trasformano il territorio e dal comportamento aggregato dei cittadini. Al contrario, l'appropriazione della rendita è un fatto individuale e può riguardare anche soggetti che non hanno fatto nulla per accrescerla. Per esempio, un appartamento si può valorizzare senza che il proprietario prenda alcuna iniziativa, solo perché i vicini abbelliscono i loro palazzi e il comune costruisce una metropolitana. *Questa appropriazione individualistica di un valore prodotto collettivamente non è solo ingiusta, ma è anche inefficiente*, poiché sottrae risorse allo stesso processo di valorizzazione. Infatti, lo scambio ineguale tra privatizzazione delle rendite e socializzazione dei costi determina un deficit di infrastrutture e quindi alla lunga un raffreddamento della valorizzazione. Si tratta allora di rendere autoconsistente il processo di formazione della rendita: il suo valore deve tornare in una quota maggioritaria nelle casse pubbliche per essere reinvestito nelle infrastrutture, al fine di creare un contesto urbano favorevole alla produzione di nuova rendita, in un circuito virtuoso che alla fine aumenta sia le convenienze pubbliche sia i vantaggi privati.

Per ottenere tale risultato occorre innalzare gli oneri concessori e urbanistici fino a raggiungere l'effettiva copertura dei costi di urbanizzazione relativi a opere interne ai nuovi insediamenti e a contribuire con quote significative ai costi di adduzione al sistema urbano. Gli oneri devono essere aumentati soprattutto nelle trasformazioni delle zone consolidate, dove oggi sono fissati a livelli molto bassi nonostante le importanti rendite *differenziali* connesse al riuso di immobili dismessi e alle trasformazioni della città esistente.

La legislazione impone percentuali rilevanti (35%) dei costi dei servizi a carico degli utenti, ad esempio per le mense scolastiche o i biglietti dell'autobus. Nella trasformazione urbanistica, invece, pur essendo in gioco enormi attribuzioni di valore, le percentuali a carico dei privati diventano molto più favorevoli, di gran lunga inferiori al 10%, come si è visto, in tutte le grandi città. Si dovrebbe stabilire almeno un obbligo di trasparenza dei valori economici in gioco in un progetto urbanistico, affinché sia possibile per i cittadini valutare il comportamento degli

l'amministratori, eliminando le asimmetrie informative determinate dalla complessità tecnica delle decisioni in gioco. Sarebbe sufficiente che la norma imponesse di redigere un *Certificato delle rendite e dei costi* per ciascuna operazione urbanistica, un documento consultabile dai cittadini che descriva secondo una metodologia standard la ripartizione dei vantaggi economici tra pubblico e privato.

Inoltre, occorre utilizzare la leva fiscale per trasferire alle casse pubbliche parte della rendita prodotta da interventi infrastrutturali e di quella che si determina nelle compravendite di immobili. Nel 2004, ad esempio, le transazioni immobiliari dichiarate hanno raggiunto la cifra di 136 miliardi di euro; in esse lo Stato ha incassato circa 6 miliardi per tributi (registro, catasto ecc.), meno di quanto è andato alle parcelle dei notai (7 miliardi).

Esisteva tanto tempo fa nella legislazione italiana un ottimo strumento che andrebbe ripristinato e modernizzato. Il *contributo di miglioria* acquisiva parte della rendita agricola e potrebbe essere ripensato invece per intervenire sulla rendita immobiliare, quando essa viene accresciuta dalla realizzazione di infrastrutture. Tutto ciò richiede un funzionamento molto efficiente del catasto, il quale oggi non rappresenta affatto i valori reali e livella in basso il prelievo fiscale sul patrimonio. D'altronde la sua inefficienza non è casuale e anzi storicamente ha costituito un'indiretta politica di sostegno della rendita.

La legislazione degli ultimi anni ha imposto l'adeguamento delle rendite catastali, ma il processo si è bloccato in seguito ai soliti contenziosi. E' però migliorata la gestione degli apparati tecnici e ciò renderebbe possibili politiche di regolazione più avanzate. Inoltre, la dotazione di moderne tecnologie di controllo del territorio permetterebbe di colpire la piaga italiana dell'abusivismo che da sempre ha distribuito una rendita selvaggia ad ampie fasce di popolazione. Dalla ricognizione in corso mediante foto aeree delle costruzioni non censite dal catasto, a $\frac{3}{4}$ di copertura del territorio nazionale, è già emersa una quantità enorme di manufatti abusivi che vanno ad aggiungersi a quelli già sanati nei precedenti tre condoni; sono risultate compromesse un milione e mezzo di particelle catastali per un valore stimato di evasione fiscale di 1.4 miliardi di euro.⁵⁰

Case per i cittadini

La formazione della rendita *pura* ha bloccato il mercato delle locazioni soprattutto per le fasce sociali medio basse. Si tratta di un caso classico di fallimento del mercato e solo una decisione pubblica può ricostituire l'equilibrio. La legislazione di altri paesi europei si è già mossa in questa direzione. In Francia si è stabilito il vincolo di almeno il 20% di edilizia sociale nell'offerta abitativa di agglomerazioni superiori a 50 mila abitanti. I comuni inadempienti subiscono una riduzione dei trasferimenti statali per una somma che viene stornata a favore delle associazioni territoriali. La legge catalana va oltre e fissa al 30% la quota di edilizia sociale che i privati devono cedere al comune con la minaccia di esproprio in casi di inadempienza.⁵¹

Anche nella legislazione italiana esisteva la riserva di una quota di edilizia sociale da rispettare nella pianificazione urbanistica, ma è stata eliminata con ampio consenso nel pieno dell'euforia immobiliare. Oggi è necessario ripristinare regole cogenti che assicurino un'effettiva offerta di alloggi per i giovani e per i redditi medio bassi. E per questo non è necessario regalare sussidi monetari o nuove rendite *marginali* ai costruttori, come va facendo l'attuale governo, ma è sufficiente prelevare a favore dell'interesse pubblico una quota della valorizzazione immobiliare privata. Occorre fissare in una norma nazionale la riserva di una quota dell'edilizia privata da destinare al mercato degli affitti a prezzi calmierati.

⁵⁰

C. Dell'Oste - *Sfida finale alle case abusive* - "Il Sole 24 Ore" del 12 Gennaio 2009.

⁵¹

M.C. Gibelli - *La dispersione urbana. Costi collettivi e risposte normative* - op. cit., p. 105-6.

Ancora di più si può fare per l'edilizia sociale utilizzando aree pubbliche dismesse per abbassare il livello degli affitti. Ci sono tanti beni pubblici che potrebbero essere trasformati per offrire case ai cittadini, per esempio, le caserme, le aree ferroviarie e perfino le aree residue dei vecchi piani di edilizia pubblica.⁵² Oltre tutto, utilizzando aree già urbanizzate si risparmia nei costi delle infrastrutture e si ottiene una migliore qualità urbana rispetto ai quartieri isolati nell'hinterland.

Concorrenza

Il primato della rendita impoverisce la concorrenza del mercato immobiliare. La scelta del costruttore è frutto di una competizione sulla compravendita del terreno, ma non sulle caratteristiche produttive della trasformazione. Quando un'amministrazione autorizza un piano è costretta a discutere la qualità dell'intervento con un solo operatore che, avendo comprato l'area, ha acquisito una posizione monopolistica. Dove domina la rendita è esclusa la competizione tra imprese che operano solo sul profitto generato dalla trasformazione.

Questa è accettata come condizione ineluttabile, ma è solo frutto di un'ideologia patrimonialista molto radicata e mai messa in discussione. Prova ne sia che viene seguita anche quando il proprietario non è un privato. Infatti, nel caso degli immobili pubblici, di solito, si procede a una vendita all'asta che ricostituisce il monopolio privato prima di procedere alla trasformazione delle zone interessate. Invece, le proprietà pubbliche da alienare potrebbero essere inserite in progetti urbani da realizzare mediante una concorrenza tra operatori non proprietari. In tal caso si potrebbe scegliere la proposta più vantaggiosa per la collettività, non solo per quanto riguarda il prezzo di acquisto che il privato paga al pubblico, ma soprattutto per la qualità urbana e la dotazione di infrastrutture del nuovo insediamento.

Il ruolo pubblico in queste alienazioni non deve ridursi solo alla funzione proprietaria, ma deve tenere conto delle responsabilità ben più importanti di regolazione della trasformazione urbana. La nuova legge urbanistica, quindi, dovrebbe occuparsi di regolare anche i suoli pubblici, vincolando le politiche di alienazione alla qualità urbana degli interventi e alla concorrenza tra i produttori della trasformazione. Laddove le amministrazioni hanno seguito spontaneamente tale approccio sono stati ottenuti risultati molto positivi.⁵³

In tal modo si opera anche una benefica politica industriale che incoraggia la crescita di una moderna imprenditoria della trasformazione urbana in linea con il mercato europeo. Inoltre, questi interventi abbattano la quota di rendita incamerata dai privati, quindi servono a calmierare il mercato e soprattutto a fissare i valori degli immobili in modo realmente competitivo, così da poter essere presi a riferimento per le politiche attive di acquisizione pubblica dei suoli o nei casi previsti di esproprio.

Si è detto che non era possibile una politica pubblica dei suoli, ma in realtà la si è realizzata nel peggiore dei modi con le alienazioni dissennate. Il patrimonio sia statale sia comunale è enorme e consentirebbe in ogni città italiana di sviluppare intelligenti politiche pubbliche dei suoli.

⁵² A Roma nei vecchi piani di zona dell'edilizia pubblica rimangono non utilizzate aree sufficienti a soddisfare il fabbisogno abitativo per il quale si rischia di consumare altri suoli nella campagna romana: G. Caudo – *Costruire nella città* – A. Lanzani, S. Moroni (a cura di) – *Città e azione pubblica. Riformismo al plurale* – Carocci, Roma, 2007.

⁵³ Ad esempio, a Roma è stato applicato efficacemente il metodo concorrenziale nella riqualificazione del complesso edilizio di via Giustiniano Imperatore. Sulla base di un progetto comunale si è bandito un appalto-concorso tra operatori per ricostruire gli alloggi pericolanti dei cittadini, realizzando nuove case e migliorando tutti i servizi del quartiere. L'operatore che ha vinto con l'offerta più vantaggiosa per la qualità urbana ha ottenuto in cambio i suoli comunali e ha stipulato accordi privati con i 300 proprietari. Per una descrizione dell'esperienza si veda "Edilizia e Territorio", n. 37 del 2005.

Purtroppo, a considerarle vecchi arnesi è proprio la cultura urbanistica riformistica. Per metterle al bando si è utilizzato un argomento ridicolo che pure ha ottenuto largo consenso. Si dice, infatti, che i comuni non hanno i soldi necessari per le acquisizioni. Neanche l'immobiliarista dispone dei soldi in contanti per fare una speculazione, di solito se li fa prestare da una banca e poi quando rivende gli immobili non solo restituisce il prestito, ma incamera il plusvalore della rendita. Non si capisce allora perché l'amministrazione pubblica non possa fare la stessa operazione con il triplo vantaggio di incamerare quel plusvalore a favore dei cittadini, sviluppare una concorrenza ottimale tra gli operatori e progettare la trasformazione senza interferenze della proprietà.

Non si tratta di "nazionalizzare i suoli" come diceva la propaganda della *vandeia* contro la legge Sullo, ma solo di sospendere la proprietà privata nella fase della trasformazione per poi tornare a un regime privatistico molto più concorrenziale. L'urbanistica *mainstream* sostiene il principio della perequazione, che consente ai diversi proprietari di rimanere indifferenti alle scelte di progettazione ottenendo comunque una quota parte dei diritti edificatori del comprensorio in attuazione. Questa tecnica assicura solo uno dei tre vantaggi suddetti, la progettazione libera da interferenze proprietarie, ma impedisce la concorrenza tra gli operatori e di conseguenza riduce ai minimi termini, come si è visto, l'acquisizione pubblica del plusvalore.

La politica pubblica dei suoli può essere attuata con una panoplia di strumenti, riducendo al minimo il momento della proprietà pubblica. L'esproprio è solo uno di questi strumenti, da utilizzare in condizioni particolari e soprattutto a scopo dissuasivo per superare le resistenze ad una temporanea acquisizione pubblica. La procedura è semplice: il comune acquisisce sul mercato le aree prima di pianificarle e poi le rivende, rientrando del prezzo di acquisto e incamerando la rendita prodotta dalla decisione pubblica. Con queste entrate può acquisire altre aree, portando quindi a regime il processo, come nella gestione di un normale fondo di rotazione. E' falso dire che l'acquisizione pubblica è un intervento oneroso, anzi, al contrario, è un modo per arricchire la collettività rendendo più aperta la concorrenza, come è stato ampiamente dimostrato dalla consolidata esperienza dei paesi nordici. Essa è una politica per il mercato, non contro il mercato; serve cioè a rimuovere il monopolio naturale della rendita per creare una vera concorrenza non tra proprietari ma tra industriali della trasformazione urbana.

Lo stesso obiettivo può essere raggiunto saltando il momento dell'acquisizione e ricorrendo alle tecniche regolative elaborate per la liberalizzazione dei servizi pubblici (telefonia, elettricità, gas, acqua). La cultura economica ha sviluppato procedure sofisticate per superare il blocco della proprietà delle reti e favorire la competizione tra gli operatori che erogano i servizi, consentendo l'accesso secondo condizioni contrattuali definite da apposite *authorities*. L'ideologia della rendita ha impedito agli economisti di estendere tali tecniche, neppure in via solo teorica, al caso della trasformazione urbana, peraltro molto più semplice.

Infatti, nelle reti il problema del controllo della proprietà è a tempo indeterminato mentre nel caso dei suoli riguarda solo il periodo della trasformazione. Basta considerare questo esempio: il comune realizza un progetto urbanistico su suoli privati lanciando una gara europea tra gli operatori con esclusione dei proprietari, come si fa appunto nelle gare di gestione delle reti. Sarà poi il vincitore del bando ad acquistare l'area dai proprietari secondo un prezzo di riferimento definito già nel bando secondo i valori correnti di mercato. Se poi la transazione tra privati non si perfeziona entro un tempo dato il comune esproprierà l'area al prezzo indicato e la rivenderà al vincitore. In tal modo si liberalizza anche la proprietà immobiliare e si favorisce l'interesse pubblico.⁵⁴

⁵⁴ Per una discussione degli aspetti giuridici della concorrenza rinvio a P. Urbani *op. cit.*, pp. 142-9. Una soluzione ingegnosa è basata sull'istituzione di titoli all'edificazione da vendere all'asta. Non a caso la proposta è presentata in forma di romanzo esotico, come un racconto che viene da una terra lontana, a significare la distanza dalle

Il riformismo degli anni cinquanta puntava ad espropriare al valore agricolo perché aveva di fronte il fenomeno della rendita *marginale*, ma oggi non sarebbe un problema basare la politica pubblica dei suoli sul prezzo di mercato precedente alla trasformazione, perché essenziale è far tornare a vantaggio della collettività il plusvalore che si aggiunge a quel prezzo. L'obiettivo dell'esproprio a valori agricoli serviva altresì ad abbassare i costi dell'edilizia sociale, ma questo risultato si può raggiungere per altra via, come detto al punto d), riservando una parte dell'offerta ai redditi medio bassi e, anzi, questa componente può risultare massimizzata dalla competizione tra gli operatori. Inoltre, il valore di mercato su cui basare la politica dei suoli sarà definito in modo oggettivo e su livelli calmierati mediante le contestuali alienazioni competitive degli immobili pubblici.

La legge dei suoli urbani deve consentire quindi una nuova politica pubblica del territorio. Le tecniche da impiegare sono diverse, alcune già consolidate nelle esperienze europee e altre da elaborare in una ricerca davvero innovativa. Occorre solo liberarsi di una ideologia della "roba" che ha oscurato le menti e giustificato la peggiore trasformazione della penisola nella sua lunga storia.

Indice del fascicolo 1/2009

Umberti Allegretti, Sulla gravità della situazione italiana all'avvio del secondo decennio del secolo

Walter Tocci, L'insostenibile ascesa della rendita urbana

Paolo Berdini, Il consumo di suolo in Italia: 1995-2006

Jean Paul Lacaze, La speculazione, danni e benefici

Hélène Nessi, Aurélien Delpirou, La "compensazione" urbanistica a Roma

Paolo Urbani, L'edilizia abitativa tra piano e mercato. I programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana

Vincenzo Cerulli Irelli, Luca De Lucia, Il secondo "piano casa": una (incostituzionale) depianificazione del territorio

Georg Josef Frisch, L'Aquila. Il trionfo dell'"urbanistica d'emergenza"

Roberto De Marco, La Protezione Civile: una mutazione genetica

Teresa Crespellani, La "resistibile ascesa" della Protezione Civile

Paolo Corsini, Il dolore, la memoria, il silenzio. Quarant'anni dopo la strage di piazza

Fontana

Walter Tocci, Quale riforma per l'università. Critica della proposta Gelmini e autocritica delle politiche di centrosinistra

Salvatore D'Albergo, Storicità del diritto e antistoricità della teoria generale

Erhard Denninger, Al di là delle "dichiarazioni": la realizzazione dei diritti fondamentali mediante l'organizzazione e il procedimento

Mario Barcellona, Sul senso delle "clausole generali". Il diritto tra giudice e legge

Giacomo Petrarca, Del servo non-necessario. Sull'Esercizio di Cristianesimo di Søren Kierkegaard

italiana, il brano è tratto dalla mia introduzione *La vendetta del territorio e la modernità sottratta*, pp. vii-xxi, *passim*.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Per i termini usati qui vedi nota 7.

⁶² <http://ngm.nationalgeographic.com/2011/03/age-of-man/kolbert-text>; http://www.economist.com/node/18741749?story_id=18741749

⁶³ Riesman 1964.

LORENZO BELLICINI

CAPITOLO 3

IMMOBILIARE, DEBITO, CITTÀ: CONSIDERAZIONI SUI PRIMI DIECI ANNI DEL XXI SECOLO

L'era del debito

Il XXI secolo apre e chiude il suo primo decennio con due crisi speculative eccezionali che hanno origine negli Stati Uniti e che si propagano su scala mondiale: la prima crisi è la conseguenza dello scoppio di una bolla che poggiava i suoi rischi sul valore delle azioni ipervalutate delle dot.com; la seconda è lo scoppio di una bolla immobiliare-finanziaria che ha fondato le sue basi sul rischio del credito, concesso “in esuberanza” a una platea enorme di acquirenti di abitazioni e su un meccanismo di cartolarizzazione dei crediti e di distribuzione del rischio attuato attraverso vari strumenti di ingegneria finanziaria. «The mortgage scam», la truffa dei mutui di inizio millennio, secondo Stiglitz¹. Un rischio volutamente, “scientificamente” mal valutato, che avrebbe retto solo se il meccanismo euforico di continua rivalutazione del valore dell’abitazione non si fosse interrotto e se i tassi dei mutui fossero rimasti bassi.

All’inizio del secolo la crisi finanziaria è legata alla non corrispondenza tra valore delle azioni delle società della *net economy*, cresciute enormemente, e la capacità reale di produrre profitti al di fuori di quell’attività finanziaria (la finanza ha speculato ad eccesso sull’immateriale e sul futuro del “nuovo mondo virtuale” di Internet, la grande narrazione e la grande rivoluzione degli anni Novanta). Otto anni dopo, la crisi, è generata da una complessa dinamica di domanda di proprietà abitativa, incoraggiata dall’erogazione, in quantità mai viste, di credito facile negli Stati Uniti e in

gran parte delle principali economie avanzate. Grazie ai bassi tassi di interesse e all'eccesso di valutazione del valore dei beni immobili nell'ambito della concessione dei mutui, si origina una eccezionale corsa all'investimento immobiliare che produce una sistematica rivalutazione dei prezzi e di conseguenza del valore delle case, innescando così una spirale speculativa in continua accelerazione. La massa di mutui erogata viene poi smembrata, impacchettata e riconfezionata, e alla fine esponenzialmente ampliata, attraverso vari strumenti finanziari, su scala globale. Scottati dallo scoppio della bolla immateriale della *net economy*, famiglie e investitori guardano all'immobile (nulla di più solido nell'immaginario comune), e la finanza facile alimenta un nuovo sogno, ora solido, che poi cartolarizza, attraverso nuovi modelli di *leva finanziaria*: la proprietà della casa e la continua rivalutazione del suo valore investe gli Stati Uniti con una dimensione sconosciuta nella sua storia. Va anche detto che l'innescò della bolla speculativa immobiliare e, in parte, del processo di cartolarizzazione è il frutto della risposta che, in termini di politica monetaria, Greenspan e l'amministrazione Bush attuarono proprio per far fronte alla recessione del 2001 generata dalla crisi della *net economy*². E ancora, che il sistema economico americano, nel complesso, era già entrato da tempo in una situazione di forte squilibrio commerciale e di indebitamento: consumava più di quanto era in grado di produrre.

Ma la vera questione, che entrambe le due crisi evidenziano, sta nel crescente ruolo che ha assunto la speculazione finanziaria nel ciclo di accumulazione del capitale tra l'ultimo decennio del xx e il primo decennio del xxi secolo. E se la crisi borsistica della *net economy*, pur in grado di produrre recessione economica, è stata breve e sostanzialmente settoriale, la crisi finanziaria-immobiliare è lunga, sistemica e globale. Anche se colpisce più violentemente quelle che il Fondo monetario internazionale chiama «economie avanzate». Non è la prima volta che il sistema economico mondiale entra in crisi così pesantemente e che si innescano drammatici fallimenti finanziari: la storia del capitalismo, come quantitativamente hanno dimostrato recentemente Reinhart e Rogoff³, è in fondo la storia di crack economici e finanziari che si susseguono con estrema frequenza. E del resto sulla funzionalità della crisi nella riproduzione e rigenerazione del modello capitalistico parlano i classici dell'economia da Marx a Schumpeter, sino alle analisi più recenti di studiosi come Arrighi e Harvey.

Le crisi, in effetti, sono, non soltanto inevitabili ma anche necessarie, poiché rappresentano l'unico modo per ripristinare l'equilibrio e risolvere almeno temporaneamente le contraddizioni dell'accumulazione del capitale⁴.

D'altro lato sappiamo, grazie agli studi di Braudel e Arrighi, che nei cicli di accumulazione del capitale arriva, storicamente, una fase in cui la speculazione finanziaria prevale sui processi produttivi (MD', o meglio la formula breve D-D')⁵ e, soprattutto, che ogni speculazione finanziaria necessita di una leva su cui appoggiarsi. La dimensione della leva è una dimensione complessa, che ha basi di partenza di diversa natura, e che si amplifica alimentandosi di condizioni di contesto e di comportamenti "non razionali", o meglio «non matematici», per dirla con Keynes, e recentemente Akerlof e Shiller, di «animal spirits». Sappiamo anche che, prima o poi, la leva si spezza. E sappiamo che sono una componente tecnica, anzi potremmo dire tecnologica, e una componente normativa che determinano le dimensioni della leva.

Ma è proprio nel combinato di innovazione tecnico-matematica degli strumenti di leva finanziaria, con politiche monetarie in grado di inondare di liquidità il mercato (e di attrarre risorse e produrre debito) e abbattere molte regole sull'assunzione delle responsabilità di rischio, applicato agli eccezionali processi di valorizzazione immobiliare degli anni Duemila nelle economie avanzate (e alle *comodities* e al petrolio e a molte altre tipologie di prodotti, compresi i tassi d'interesse), che sta la principale questione interpretativa della difficile fase economica che stiamo attraversando. E che ha un risultato che la differenzia, oggettivamente, dalle altre vissute sino a oggi: la dimensione del debito che si è generato. In fondo questi anni Duemila sono gli anni della presa di consapevolezza del "salto di scala" che globalizzazione, finanziarizzazione e innovazioni ingegneristico-matematiche sono in grado di produrre sistemicamente nel momento in cui interagiscono.

Ma se la dimensione della crisi è certo un elemento di differenziazione rispetto al passato, altre crisi sono state altrettanto importanti per le fasi storico-economiche in cui sono avvenute. La eccezionale fase finanziaria che l'economia mondo sta vivendo va inserita nell'ambito delle teorie che si occupano dei cicli storici di accumulazione del capitale. E se è vero che l'economia capitalistica nella sua storia è densa di crisi funzionali alla sua stessa riproduzione, è anche vero che queste crisi non sono tutte uguali, non tutte hanno

la stessa importanza. Giovanni Arrighi, riprendendo l'intuizione di Braudel secondo cui la fase di maturità e crisi di ciascun principale sviluppo dell'economia-mondo è preannunciata da un caratteristico passaggio da transazioni commerciali a transazioni finanziarie⁶, ha descritto con eccezionale qualità la storia del «lungo xx secolo» e dei *cicli sistemici di accumulazione* che hanno caratterizzato l'economia mondiale a partire dal 1340⁷. Una delle conclusioni del suo lungo lavoro è che la principale caratteristica del profilo temporale del capitalismo storico «è la struttura analoga di tutti i secoli lunghi». Scrive Arrighi:

ciascuno di essi è composto di tre segmenti o periodi distinti: 1) un primo periodo di espansione finanziaria nel corso del quale un nuovo regime di accumulazione si sviluppa all'interno di quello precedente, e in cui tale sviluppo è un aspetto integrante della completa espansione e delle contraddizioni di quest'ultimo; 2) un periodo di consolidamento e di ulteriore sviluppo del nuovo regime di accumulazione, nel quale i suoi agenti promuovono, controllano e traggono profitto dall'espansione materiale dell'intera economia-mondo; 3) un secondo periodo di espansione finanziaria nel corso della quale le contraddizioni del regime di accumulazione pienamente sviluppatosi creano spazio e sono aggravate dall'emergere di regimi rivali e alternativi, uno dei quali, infine diventa il nuovo regime dominante⁸.

L'inizio di ogni fase di espansione finanziaria, secondo le analisi di Arrighi, coincide con una «crisi spia». È l'inizio di una fase in cui

l'agente dominante dei processi di accumulazione comincia a spostare sempre più i capitali dal commercio e dalla produzione verso l'intermediazione e la speculazione finanziaria. Lo spostamento è espressione di una «crisi», «nel senso che segna un «punto di svolta», un «momento cruciale di scelta», in cui l'agente dominante dei processi sistemici di accumulazione del capitale palese, mediante lo spostamento, un giudizio negativo sulla possibilità di continuare a trarre profitto dal reinvestimento di capitali eccedenti nell'espansione materiale dell'economia-mondo e, insieme, un giudizio positivo sulla possibilità di prolungare nel tempo e nello spazio la sua leadership/dominio grazie a una maggiore specializzazione nell'alta finanza. [...] Questa crisi è la «spia» di una più profonda e fondamentale crisi sistemica, che lo spostamento verso l'alta finanza per il momento previene. In realtà, lo spostamento può fare molto più di questo: esso può trasformare, per chi lo promuove e lo organizza, la fine dell'espansione materiale in un «momento meraviglioso» di nuova ricchezza e di nuovo potere, come è avvenuto, in misura diversa e secondo modalità differenti, in tutti e quattro i cicli sistemici di accumulazione analizzati⁹.

Ma questa fase, per Arrighi, non è duratura, «al contrario è il preludio a un aggravamento della crisi e alla definitiva sostituzione del regime di accumulazione ancora dominante con uno nuovo», che si manifesta poco dopo con una «crisi terminale»: «l'evento o la sequenza di eventi che portano a questa sostituzione definitiva». La «crisi terminale» è utilizzata da Arrighi per indicare «la fine del lungo secolo», il secolo «che comprende l'ascesa, la piena espansione e il crollo di quel regime». Arrighi scrive il *Lungo xx secolo* nel 1994 e tornerà su questi temi negli anni successivi con altri due lavori¹⁰, che per la loro temporalità non gli consentono di valutare se la crisi di debito 2008-2009 si possa considerare, a tutti gli effetti, la crisi terminale del lungo secolo americano. Ma su questa crisi ruota la sua proposta analitica. Per David Harvey, che ha sviluppato l'analisi avendo sul tavolo tutti i dati della crisi, il cambiamento in atto è tale che, «per la prima volta», è previsto dagli stessi organismi ufficiali statunitensi¹¹. Secondo il National Intelligence Council (NIC), infatti, ci segnala Harvey, gli Stati Uniti entro il 2025

pur mantenendo una notevole influenza, non saranno più l'attore dominante della scena mondiale. Il mondo sarà multipolare e meno accentrato, e gli attori non statali assumeranno una rilevanza sempre maggiore.

Soprattutto, riporta Harvey, il NIC sostiene che:

lo spostamento senza precedenti, in termini relativi, di ricchezza e potere economico da Occidente a Oriente, attualmente in corso, è destinato a continuare [...]. Se le crisi sono momenti di profonda riconfigurazione dello sviluppo capitalistico, il fatto che gli Stati Uniti si trovino costretti a generare enormi disavanzi di bilancio che vengono coperti da quei paesi che hanno accumulato eccedenze – il Giappone, la Cina, la Corea del Sud, Taiwan e gli stati del Golfo – suggerisce che questa potrebbe essere l'occasione per un tale cambiamento¹².

Debito, rischio e leva finanziaria sono alla base del quadro interpretativo di questa fase storica.

L'ordine gigante della leva finanziaria: insolvenza

In ogni caso, comunque la si voglia mettere, è evidente che ci troviamo in una fase eccezionale di cambiamento, dove la crisi finan-

ziaria e la debolezza economica delle economie avanzate e degli Stati Uniti sono indicatori dell'ingresso in una fase nuova dello sviluppo del capitale. Dal nostro punto di vista, però, che è quello più limitato dei processi insediativi e dei mercati immobiliari, "la grande depressione" che ha aperto il XXI secolo è interessante anche per un altro aspetto: perché riposiziona con chiarezza al centro della leva finanziaria (e della sottovalutazione del rischio) la casa e lo sviluppo urbano. Potremmo dire riposiziona chiaramente, per le sue dimensioni, al centro della speculazione finanziaria la questione insediativa (cartolarizzandola). Da questo punto di vista va segnalata in primo luogo la mancanza di analisi che misurano il ruolo dell'investimento immobiliare, e in particolare di quello residenziale, nei cicli lunghi di accumulazione del capitale, soprattutto nelle grandi espansioni finanziarie e nelle susseguenti crisi. Un tema sul quale bisognerebbe meglio riflettere. Del resto la casa ha come propria caratteristica particolare l'essere un bene con una triplice natura: è allo stesso tempo bene d'uso, bene finanziario (bene di investimento) e bene "simbolico" (*status*). Nell'immaginario comune il "mattoncino" è il bene rifugio per eccellenza (anche se questo è più vero per i cicli medi che non per i cicli brevi e lunghi; e non è vero, come vedremo, per tutte le realtà economiche e per tutte le fasi cicliche). Di certo c'è che le crisi bancarie e finanziarie che si sono succedute nella fase finale del ciclo sistematico di accumulazione del XX secolo hanno poggiano molto spesso le proprie leve sul mercato immobiliare; e che la grande crisi del primo decennio del XXI secolo ha usato l'espansione della bolla immobiliare residenziale come meccanismo di base al quale applicare una sempre più eccezionale (per innovazione tecnologica finanziaria e per ambito geografico globale di applicazione) leva finanziaria.

Come sottolinea ancora Harvey nel suo ultimo saggio,

dal 1973 a oggi, in tutto il mondo, si sono avute centinaia di crisi finanziarie, rispetto alle pochissime registrate tra il 1945 e il 1973; e diverse di queste hanno avuto origine nei mercati immobiliari o nei processi di sviluppo urbano.

La lettura è confermata da Reinhart e Rogoff, per i quali l'analisi delle crisi finanziario-bancarie verificatisi dopo la seconda guerra mondiale nelle economie avanzate fa emergere

un quadro chiaro: nel periodo che precede una crisi si verifica un boom dei prezzi reali delle case, seguito da una marcata flessione nell'anno della crisi¹³.

Come ormai sappiamo questa caratteristica è alla base anche della crisi immobiliare del 2005¹⁴-2009 negli Stati Uniti e poi nelle altre economie avanzate. Ciò che la differenzia dalle altre sono la sua dimensione e l'uso di nuovi strumenti di ingegneria finanziaria che l'hanno creata: il correlato bolla immobiliare dalle dimensioni eccezionali, cartolarizzazione con meccanismi di leva finanziaria ancor più eccezionali¹⁵. Ma, come cercheremo di vedere più avanti, questa situazione s'inserisce anche in una particolare fase dell'economia mondiale che vede l'intero settore delle costruzioni giocare un ruolo centrale nelle dinamiche economiche su scala globale. Gli investimenti in edilizia e infrastrutture, gli investimenti in "territorio costruito", gli investimenti in città, crescono sia nelle "economie avanzate", sia nelle "economie emergenti". Per rifarsi all'analisi di Arrighi potremmo pensare che l'immobiliare, il lato commerciale-finanziario dell'industria delle costruzioni, è da sempre anche il simbolo della fase finale del ciclo di accumulazione "perdente", così come della fase ascendente del nuovo ciclo vincente¹⁶, sfruttando le sue diverse nature. In sostanza si potrebbe pensare che l'immobiliare è in determinate fasi cicliche prevalentemente bene d'uso (esito della fase D-M) e in altre prevalentemente bene d'investimento (prodotto finanziario esito della fase M-D' o della fase "ristretta" D-D'), e che nei diversi cicli arriva in determinati momenti con ruoli diversi: in alcuni casi prevale la componente di bene d'uso, in altri quella di bene d'investimento, il suo essere bene finanziario.

Molte bolle, ci ricordano Roubini e Mihn, «hanno inizio con una fiammata di innovazione o di progresso tecnologico che annuncia l'alba di una nuova economia»¹⁷. Basterà pensare alla citata bolla delle dot.com, al cui base vi era l'innovazione tecnologica di Internet e le sue infinite potenziali applicazioni; oppure alle ferrovie e ai titoli ferroviari nell'Inghilterra tra il 1830 e il 1846¹⁸. Nel primo decennio degli anni Duemila, però, il boom immobiliare non è stato spinto da nessuna innovazione tecnologica: nulla di nuovo nel settore delle costruzioni. Le case erano uguali a quelle di prima; scrivono ancora Roubini e Mihn:

A dire il vero di innovazione ce n'è stata parecchia, e questa è la buona notizia; la cattiva è che si è propagata interamente in un unico settore economico: quello dei servizi finanziari.

Senza ombra di dubbio la fine del XX secolo e l'inizio del XXI sarà

ricordata per lo sviluppo di nuovi strumenti finanziari sui quali è necessario pur brevemente, e sommariamente, soffermarsi per comprendere la complessa situazione in cui ci troviamo, e soprattutto, per il nostro punto di vista, si trovano l'economia italiana e le sue economie urbane.

I nuovi strumenti finanziari sviluppatisi nella seconda metà degli anni Novanta, nella sostanza, hanno un obiettivo preciso: consentire ai crediti bancari, nella tradizione illiquidi – è il tradizionale modello *originate and hold*, eroga e detieni –, di trasformarsi in attivi negoziabili. I crediti bancari, attraverso questi nuovi strumenti, vengono offerti, “impacchettati” tra di loro, sul mercato finanziario a specifiche *società veicolo* (Special Purpose Vehicle, spv), vale dire a *fondi comuni di credito*. Queste società emettono dei *titoli garantiti dagli attivi sottostanti* (Asset-Backed Security, ABS), in sostanza dei titoli finanziari collaterali a una obbligazione classica. Quello che succede è che «i flussi di pagamento legati ai crediti iniziali (interessi e rimborso del capitale) sono centralizzati attraverso la spv, per essere distribuiti ai proprietari di ABS»¹⁹. È la cartolarizzazione dei crediti (mutui ipotecari, crediti alle imprese, prestiti al consumo, scoperti delle carte di credito ecc.) che così possono essere acquistati da fondi pensione, *hedge funds*, compagnie di assicurazioni, grandi imprese, enti locali e stati, casse previdenziali ecc. La banca storna i crediti dal proprio bilancio e trasferisce il rischio agli investitori finanziari attraverso le spv. Si sviluppano così *titoli costruiti sulle ipoteche* (Mortgage-Backed Security, MBS) e *titoli garantiti da crediti* (Colletarised Debt Obligations, CDO) frutto di parti di ABS, “frullati” con altri strumenti finanziari²⁰. Ma il vero protagonista del nuovo mercato finanziario è il *credit default swaps* (CDS). È uno dei derivati del credito: e i derivati sono «un marchingegno, una invenzione di due matematici che nemmeno i banchieri hanno capito bene»²¹. Il CDS è, in breve,

un contratto il cui oggetto è rappresentato dalla protezione rispetto al rischio: l'acquirente cerca di premunirsi contro il *default* di un certo titolo, il venditore si impegna a risarcirlo della perdita subita, in cambio di un versamento periodico²².

Nel 2007 MBS, CDO e CDS, valevano 65.800 miliardi di dollari. Più dell'intero mercato azionario mondiale, più del PIL mondiale che nel 2007 vale 55 mila miliardi di dollari. Nel 2000 questo insieme di stru-

menti finanziari non arrivava a mille miliardi di dollari. Ma le cose sono ancora più complicate, perché entrando nel mondo dei derivati (che si arricchisce di *futures*, ma anche di opzioni, *swaps*, *forward rate agreement*, *interest rate swaps*, “esotici”, “strutturati” ecc.) si entra in un mondo ormai fuori scala. I derivati scambiati pericolosamente, non solo come abbiamo visto con “le obbligazioni collaterali”, hanno permesso al mercato immobiliare di trascinare sul fondo una pletora di investitori che avevano scommesso sui mutui *subprime*, ma con i contratti di *futures* sulle materie prime, «fanno esplodere il prezzo del petrolio o scatenano emergenze umanitarie quando prendono di mira le *commodities* alimentari»; e soprattutto, con «i famigerati *interest rate swaps*», il contratto swap più diffuso²³,

gli strumenti pensati per proteggere dai rischi di un'impennata dei tassi di interesse hanno messo in crisi migliaia di municipalità in Italia, Usa e Germania e divengono adesso sempre più “strategici” di fronte alla crescente attenzione per le politiche monetarie globali che si basano, ovviamente, proprio sulla gestione del costo del denaro²⁴.

Per farla breve, nel 1990 il giro d'affari dei derivati, che vengono definiti come scommesse in attesa di scadenza, era irrilevante, se non nullo; nel 1998 ammontava a 81 mila miliardi di dollari; alla fine del 2004, secondo la Banca per i regolamenti internazionali (BIS), ammontava a 295 mila miliardi di dollari. La gran parte – 248 mila miliardi – erano derivati Over the counter (OTC). Gli OTC sono le scommesse – sugli interessi, sui cambi, sul mercato a termine o sulle azioni che due controparti stipulano tra loro – *over the counter* (oltre il banco): non sono cioè contratti standardizzati e scambiati sui mercati regolamentati. Le banche centrali e gli enti di vigilanza di conseguenza hanno una scarsissima supervisione sugli OTC. Nel dicembre 2009 gli OTC erano saliti a 604 mila miliardi di dollari, nel giugno 2010 erano scesi a 583 mila miliardi di dollari e nel dicembre 2010 sono risaliti a 601 mila miliardi di dollari²⁵.

Per avere una idea delle dimensioni con le quali ci stiamo confrontando, basterà ricordare che nel 2010 il PIL mondiale è stimato dal Fondo monetario internazionale in 62.900 miliardi di euro, e che nel 2008 era pari a 61.300 miliardi di euro. Nel 2007 tutto il valore del mercato borsistico mondiale ammontava a 65 mila miliardi di dollari (dopo la crisi era sceso a 30 mila miliardi di dollari). Nel 2007, nel mondo,

se si considera la somma delle azioni e delle obbligazioni emesse dalle imprese, più il debito pubblico, più i depositi, si ottiene 196 mila miliardi di dollari, di fronte a un PIL mondiale di 55 mila miliardi di dollari²⁶.

I crediti ipotecari negli Stati Uniti nel 2006 valevano, secondo Orléan, 9800 miliardi di dollari. Nel 2000 valevano 4800 miliardi di dollari. Le perdite legate ai mutui *subprime* negli USA (valutati in 3000 miliardi di dollari)²⁷ sui 9800 totali, nel 2008 sono state stimate, sempre da Orléan, in solo 400 miliardi di dollari. Per Morris²⁸ i mutui *subprime* insoluti e altre insolvenze ad alto rischio, più le svalutazioni dei bond CDO derivati da *subprime* e non insoluti, più le svalutazioni di mutui *prime* e dei mutui *prime ABS*, ammontavano a 830 miliardi di euro. Da questo punto di vista l'effetto della "leva finanziaria sistemica" è stato fuori scala anche nella fase negativa²⁹. La nuova ingegneria finanziaria non ha ridotto il rischio, lo ha diffuso ingenerando incertezza, poi sfiducia e poi panico. Ancora nel suo interessante lavoro Orléan ricorda come ci si sia trovati di fronte a una pandemia generata dal processo di cartolarizzazione di titoli tossici che sono stati gonfiati da leve finanziarie stratosferiche, che hanno funzionato tanto nella fase espansiva, quanto, sottovalutate, nella fase negativa. Del resto come confermano Roubini e Mihn, non si è trattato di un modello solamente americano:

Per esempio nel giugno del 2008 gli indici di leva finanziaria delle banche europee avevano raggiunto livelli stratosferici: un istituto rispettabile come Credit Swiss impiega una leva di 33:1, mentre ING stava a 49:1; Deutsche Bank era indebitata sino al collo con un indice di leva finanziaria di 53:1 e Barclays presentava un rapporto di indebitamento più elevato di tutti, pari a 61:1. A confronto – scrivono Roubini e Mihn – la decotta Lehman Brothers con il suo 31:1 aveva un grado di leva finanziaria relativamente modesto, e quello di Bank of America, a 11:1, era ancora più basso³⁰.

[Ma] nel sistema bancario ombra si aggira spesso su un rapporto di 100:1... E come se non bastasse, una nuova classe di arcani derivati creditizi, ben al di fuori del campo visivo dei regolatori, fa sì che quasi tutti i portafogli delle banche siano "tightly coupled", come dicono gli ingegneri: un guasto in qualsiasi parte del sistema è destinato a propagarsi in un baleno in tutte le altre. Neanche un genio del male – scrive Morris – avrebbe potuto concepire una struttura più incline al collasso³¹.

Ora non è noto quanta parte dei CDS-OTC sia a rischio, ma i ca-

ratteri e le dimensioni della speculazione finanziaria gettano una evidente luce nuova sulla fase di transizione che sta attraversando l'economia mondo, e sul rischio che la pesante piramide finanziaria rovesciata corre, a causa della possibile insolvenza delle singole partite di debito su cui poggia, in particolare, oggi, su quelle degli stati sovrani e delle principali istituzioni coinvolte. Compresi gli enti locali.

Gli anni Duemila sono gli anni in cui gestione del rischio, intermediazione finanziaria, e leva sono stati i veri protagonisti della fase di mercato delle economie avanzate insieme a una fase espansiva eccezionale del mercato immobiliare e del settore delle costruzioni. Le dimensioni sono quelle di "un ordine gigante", di un fuori scala. D'altro lato per comprendere il meccanismo nel quale siamo inseriti basta fare un po' di conti facili: i 9800 miliardi di dollari di crediti ipotecari degli USA del 2006, cartolarizzati con un effetto leva pari 30, avrebbero potuto garantire poco meno di 300 mila miliardi di dollari di speculazione. Oppure un semplice 1% di interesse d'intermediazione sui 600 mila miliardi di OTC del 2010, varrebbe 6000 miliardi di dollari, poco meno della metà dell'intero PIL degli USA. Un decimo del PIL mondiale.

Ma vi è una ultima considerazione da fare che incide sul tema dell'edilizia, del mercato immobiliare e dei processi d'investimento insediativo: l'interesse all'equilibrio e "alla realtà" degli investitori finanziari in questo scenario.

Scriva Orléan:

Contrariamente all'idea difesa dalla teoria dell'efficienza si tratta di mostrare che i mercati finanziari non favoriscono affatto né la giusta stima, né lo spirito critico³².

Una bolla immobiliare non è un fenomeno insignificante; è una ricchezza immensa che viene improvvisamente creata. Perciò essa offre delle eccezionali opportunità di profitto che non potrebbero lasciar indifferenti gli uomini della finanza. Fornendo il credito essi fanno il loro mestiere... ma nello stesso tempo, il finanziamento supplementare che dispensano dà nuovo impulso al movimento rialzista. Si ha dunque a che fare con un "motore a due tempi" che coniuga acquisto e credito immobiliare. La bolla risulta alla fine dall'azione coordinata degli acquirenti e dei prestatori. Ed è così perché gli interessi di questi due gruppi sono particolarmente convergenti. Si augurano entrambi che il rialzo dei prezzi continui. Il continuo rialzo è chiaramente la variabile essenziale³³.

Lungi dall'aver giocato un qualsiasi ruolo regolatore, gli attori finanziari hanno partecipato attivamente all'euforia speculativa. Anzi, sarebbe più esatto dire che ne sono stati i principali promotori oltre che i principali beneficiari, arrivando in certi casi a spingere all'errore le famiglie che non chiedevano nient'altro che informazioni e consigli. Senza un credito facile da ottenere a bassi tassi di interesse ed emesso in grande quantità, la bolla immobiliare non avrebbe potuto raggiungere una tale ampiezza³⁴.

Un'analisi questa che vede concordi i già citati Harvey, Stiglitz, Roubini, Mihn, Akerloff e Schiller, Morris.

La finanza guida oggi le sorti dell'economia mondiale nell'ambito di uno scenario che potremmo definire, per le economie avanzate, di "riduzione" e di profonda "riconfigurazione". La "spada di Damocle" di una speculazione finanziaria fuori scala evidenzia da un lato una eccezionale questione di debito e dall'altro di insolvenza che potremmo definire sistemiche, e rende le posizioni di chi è indebitato, per varie ragioni, molto deboli.

Nel valutare il quadro delle città italiane negli anni Duemila, soprattutto nello scenario dei prossimi dieci anni non si può non tenere conto di questo contesto. Il nodo del debito caratterizza il nostro paese dagli anni Ottanta, ma nell'attuale fase critica, ci pone di fronte a uno scenario che ridisegna gli stessi contenuti del modello di sviluppo. E in primo luogo porta a riflettere sul ruolo che la spesa pubblica ha svolto nella storia recente. In fondo è dalla seconda metà degli anni Novanta, da quando si sono tentate politiche di riduzione del debito che, come vedremo, il nostro paese non cresce in termini di ricchezza prodotta. Ma quello che è certo è che nei prossimi anni rischio di insolvenza e scarsità di risorse sono una componente rilevante dello scenario previsionale che non può non incidere sui comportamenti delle politiche urbane.

*Il più alto salto di scala nella costruzione
di capitale fisso edilizio della storia*

Il "fuori scala" non interessa solo la finanza. Anche se di fronte ai 600 mila miliardi di dollari della "sala scommesse" degli orti tutto il resto sembra piccolo. Gli anni 2000-2006 sono, senza ombra di dubbio, gli anni del più alto salto di scala nella dotazione di capitale fisso edilizio della storia del pianeta. E anche in questo caso senza esagerazioni. Da un lato, infatti, la dirompente crescita di quei paesi che oggi il Fondo monetario internazionale definisce «economie emergenti», si concretizza in un eccezionale processo di urbanizzazione, industrializzazione e infrastrutturazione. Per questi paesi si tratta della materializzazione della crescita economica, della fase in cui si investe in mezzi di produzione, condizioni generali e mezzi di riproduzione delle forze lavoro (tra cui case).

Per avere una idea di quello che succede, basterà guardare a come, tra 2002 e 2009 il fatturato estero delle grandi società di costruzioni e ingegneria mondiali è cresciuto. I bilanci dei primi 225 *general contractors* internazionali, che la rivista americana «Engineering News Record» (ENR) raccoglie e riclassifica ogni anno, mostrano un fatturato cumulato cresciuto da 113 miliardi di dollari del 2002 ai 384 miliardi del 2009. In sostanza una crescita di 3, 4 volte. Con Medio Oriente e Africa a fare la parte del leone.

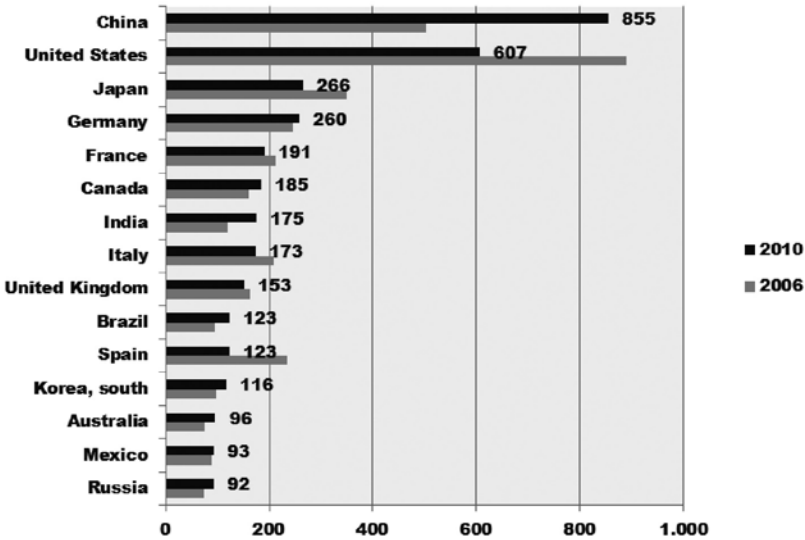
La crescita dell'Asia è meno evidente da questa fonte, ma non perché non sia cresciuto eccezionalmente il mercato asiatico: perché sono cresciute le imprese di costruzioni locali che ormai lasciano poco mercato alle imprese straniere. Non è un caso che secondo ENR nel 2009 il primo *general contractor* delle costruzioni e dell'impiantistica mondiale è, con 54 miliardi di dollari di fatturato (interno ed esterno), China Railway Construction Corp.; mentre il secondo è China Railway Grp Ltd con 52,9 miliardi di fatturato. Sono le società leader dell'eccezionale programma di infrastrutturazione ferroviaria, in gran parte ad alta velocità, cinese. Una storia che si ripete nei cicli di sviluppo capitalistici. Ma sono ormai cinque tra i primi dieci, i *general contractors* cinesi, e il tasso di crescita del loro fatturato nel 2009, anno della grande crisi mondiale, è stato del +23,4%. Certo il boom delle costruzioni non è stato solo delle economie emergenti, almeno sino al 2006.

TAB. 1. I primi dieci “general contractors” mondiali 2009. Per fatturato totale (miliardi \$)

POSIZIONE CLASSIFICA				FATTURATO TOTALE			DI CUI ESTERO			NAZIONALITÀ
				2009	2008	Var. %	2009	2008	Var. %	
2008	2009									
4	1	China Railway Construction Corp.		54,0	49,9	8,2	3,5	2,0	77,1	Cina
2	2	China Railway Grp Ltd		52,9	34,5	53,0	1,8	1,3	37,1	Cina
1	3	Vinci		45,2	49,9	-9,3	17,2	18,5	-6,8	Francia
3	4	Bouygues		34,3	34,4	-0,4	13,5	13,6	-0,7	Francia
7	5	China Communications Construction Grp		33,5	26,0	28,7	7,5	5,9	26,7	Cina
6	6	China State Construction Eng'g Corp.		33,2	27,7	20,0	4,2	3,5	18,8	Cina
5	7	Hochtief		26,1	29,7	-12,2	23,8	26,2	-9,3	Germania
9	8	China Metallurgical Group Corp		25,5	23,3	9,5	3,0	1,4	116,0	Cina
10	9	Bechtel		22,6	21,7	4,5	14,8	14,0	6,2	USA
8	10	Grupo ACS		22,5	24,0	-6,3	5,9	5,1	15,0	Spagna

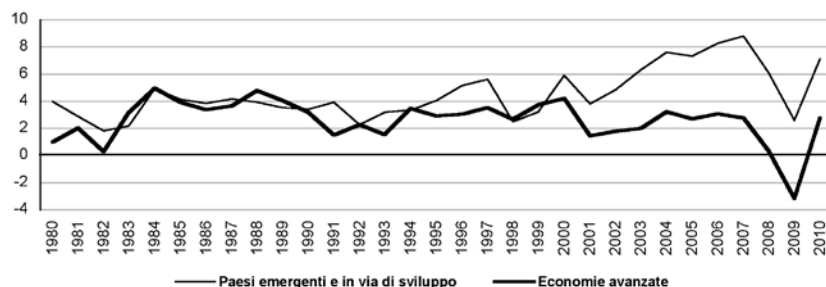
Fonte: Elaborazione CRESME su dati ENR.

GRAFICO 1. Investimenti in costruzioni in alcuni dei principali paesi del mondo (miliardi di euro a valori 2009)



Fonte: SIMCO/CRESME.

Secondo il Sistema informativo mondiale sulle costruzioni (SIMCO)³⁵ del CRESME, nell’aggiornamento gennaio 2011, nel 2010 il valore globale degli investimenti in costruzioni nel mondo è stimabile in poco meno di 5000 miliardi di euro (6600 miliardi di dollari), in crescita dell’1,5% a valori costanti rispetto ai livelli del terribile 2009, quando gli investimenti al livello mondiale erano calati del 3,1%. Il peso del settore e del suo indotto sull’output mondiale ha però subito un ulteriore ridimensionamento, attestandosi al 10,9% mentre era l’11,6% nel 2006. Nel 2009 il mercato asiatico, con il 37% degli investimenti mondiali è diventato il principale mercato mondiale delle costruzioni, e ha superato il mercato europeo. Nello stesso anno il mercato cinese è diventato il primo mercato mondiale superando di gran lunga gli Stati Uniti.

GRAFICO 2. *Tassi annuali di crescita del PIL reale*

Fonte: Elaborazione CRESME su dati Fmi.

L'analisi del boom delle costruzioni a livello mondiale si differenzia rispetto a quella dell'economia mondiale degli anni Duemila che mostra una evidente forbice nei tassi di crescita tra economie emergenti e economie avanzate: le dinamiche del prodotto interno lordo mostrano la crescita continua delle economie emergenti, trainata da alcuni paesi alla rincorsa delle economie avanzate e le difficoltà competitive delle economie avanzate. Gli anni Duemila sono anni di allargamento della "forbice". Il mercato mondiale delle costruzioni cresce per tutto il primo decennio degli anni Duemila, e registra una modesta flessione solo nel 2009 (-3%); dal 2000 a 2006 la crescita interessa tutti i principali paesi dell'economia mondiale; dal 2006 al 2010 lo scenario muta: la crisi colpisce le economie avanzate e non tocca le economie emergenti. Anzi alcuni paesi, come la Cina, per far fronte alla crisi mondiale, investono eccezionali risorse proprio nel mercato interno delle costruzioni. Vi è una ulteriore articolazione da evidenziare: il settore delle costruzioni delle economie emergenti, e in particolare quello asiatico, cresce con caratteri omogenei tra edilizia residenziale, edilizia non residenziale e opere del genio civile. Quello delle economie avanzate è trainato sino al 2006 prevalentemente dal boom immobiliare residenziale. Come abbiamo accennato in precedenza, gli anni Duemila sono, per quasi tutte le "economie avanzate" – con le uniche eccezioni di Germania e Giappone, e poco altro –, anni della crescita prima (1998-2005/2006) e dello scoppio poi (2006/2010) di una bolla immobiliare che per dimensioni ha pochi confronti storici:

Scriveva, non a caso, nel 2005 l'«Economist»:

Never before have real house prices risen so fast, for so long, in so many countries. Property markets have been frothing from America, Britain and Australia to France, Spain and China. Rising property prices helped to prop up the world economy after the stockmarket bubble burst in 2000. What if the housing boom now turns to bust? According to estimates by «The Economist», the total value of residential property in developed economies rose by more than \$30 trillion over the past five years, to over \$70 trillion, an increase equivalent to 100% of those countries' combined GDPs. Not only does this dwarf any previous house-price boom, it is larger than the global stockmarket bubble in the late 1990s (an increase over five years of 80% of GDP) or America's stockmarket bubble in the late 1920s (55% of GDP). In other words, it looks like the biggest bubble in history³⁶.

Nulla ha "reso" come gli immobili residenziali, e la speculazione finanziaria ad essa collegata, nel ciclo espansivo che va dalla seconda metà degli anni Novanta al 2005-2007. Nella sostanza territoriale anche nelle economie avanzate si è costruito molto e si sono costruite soprattutto molte case. Sommando i due fenomeni edilizi delle economie emergenti e delle economie avanzate il salto di scala nella dotazione di capitale fisso edilizio mondiale è stato eccezionale. E se, come sempre succede, le caratterizzazioni territoriali necessiterebbero di diverse forme descrittive del fenomeno, va detto che ovunque negli anni Duemila le città, o meglio le aree regionali metropolitane, hanno ampliato la funzione di perno dei processi di trasformazione sociale, economico-finanziaria e fisica. In sostanza sono stati il focus della hybris speculativa immobiliare-finanziaria. E, nelle economie avanzate, della successiva crisi.

Così, gli anni del salto di scala della globalizzazione e della finanziarizzazione, paradossalmente, sono anni di concentrazione, in aree insediative sempre più ampie ma delimitabili, di eccezionali dinamiche di insediamento, di investimento nel settore delle costruzioni e di speculazione immobiliare strettamente connessa con i processi di finanziarizzazione dell'economia. Nelle economie avanzate, e in particolare negli Stati Uniti, questa ultima dinamica, come abbiamo visto, ha trovato nella finanza "creativa" dei *subprime* e dei "derivati" lo strumento in grado di moltiplicare le dimensioni del debito di una bolla immobiliare già di per sé sorprendente³⁷.

Anche nel nostro paese gli anni Duemila sono stati anni di debito, di grande produzione edilizia e di speculazione immobiliare.

In termini di volumi realizzati abbiamo vissuto un ciclo che ha poco da invidiare, letteralmente, a quello degli anni Cinquanta e Sessanta. Un ciclo espansivo che ha visto il credito facile e la pubblica amministrazione e l'urbanistica "solidali" con la dinamica del salto di scala della dotazione di capitale fisso edilizio e con la speculazione immobiliare. Un ciclo espansivo, frutto di dinamiche complesse, e soprattutto di uno scenario economico e demografico sul quale poco si è riflettuto.

Boom demografico e riconfigurazione sociale nella città italiana

TAB. 2. *Variazione media annua della popolazione residente ai Censimenti dal 1951 al 1991 e bilancio demografico tra 2001 e 2010 per area territoriale (Stima su base territoriale omogenea)*

	NORD-OVEST	NORD-EST	CENTRO	SUD	ISOLE	ITALIA
1952-1961	141.128	8.638	71.979	51.299	37.759	310.803
1962-1971	178.172	52.208	91.092	28.411	1.415	351.298
1972-1981	35.250	38.437	50.442	83.253	34.654	242.036
1982-1991	-34.007	-3.162	10.866	37.057	11.358	22.112
1992-2001	-1.230	27.384	-2.208	-799	-1.376	21.771
2002-2010	131.278	110.113	117.895	30.168	13.957	403.411
1952-1961	1,20%	0,09%	0,83%	0,43%	0,66%	0,65%
1962-1971	1,35%	0,55%	0,97%	0,23%	0,02%	0,69%
1972-1981	0,24%	0,38%	0,49%	0,65%	0,56%	0,45%
1982-1991	-0,22%	-0,03%	0,10%	0,27%	0,17%	0,04%
1992-2001	-0,01%	0,26%	-0,02%	-0,01%	-0,02%	0,04%
2002-2010	0,88%	1,03%	1,08%	0,22%	0,21%	0,71%

Fonte: elaborazione CRESME/SI Demografia, su dati ISTAT.

Tra la fine degli anni Novanta e i primi anni Duemila, sotto la spinta dei sistemi territoriali più attrattivi e dinamici del centro-nord, l'Italia ha vissuto una nuova fase di intensa crescita demografica senza valutare la quale si perderebbe un elemento rilevante dello scenario economico e immobiliare che ha poi caratterizzato il paese nel contesto internazionale e nelle dinamiche di sviluppo. Un po' di numeri. Le risultanze anagrafiche al 2010 contano 60.626.442 residenti, segnando rispetto all'ultimo Censimento del 2001 un aumento di 3.630.698 abitanti, pari a un tasso di crescita del 6,4%.

Ma l'analisi dei dati regionali mostra con grande chiarezza che il fenomeno di intensa crescita ha interessato in maniera particolare le aree economicamente più dinamiche del centro-nord, mentre le regioni del Mezzogiorno hanno registrato incrementi assai più contenuti, con dinamiche stazionarie in Calabria e addirittura negative in Basilicata e Molise. La crescita del centro-nord è un fenomeno che per vastità e proporzioni è comparabile, se non addirittura più intenso, della fase storica di crescita più sostenuta vissuta dal paese nel corso degli anni Sessanta, gli anni del boom economico. Negli anni Cinquanta la popolazione italiana, nel confronto intercensuario, cresce di 310 mila residenti all'anno, valore medio di crescita del decennio che si incrementa negli anni Sessanta, toccando i 351 mila residenti, per ridimensionarsi negli anni Settanta su 242 mila residenti e crollare a 22 mila residenti in più all'anno tanto negli anni Ottanta, quanto negli anni Novanta³⁸. Tra il Censimento del 2001 e il dato anagrafico del 2010, i dati ufficiali dell'ISTAT definiscono oltre 403 mila residenti in più all'anno, un ritmo di crescita assai maggiore, in valore assoluto e in termini percentuali, di qualsiasi altro mai registrato dal dopoguerra a oggi.

E anche riducendo questo dato tenendo conto dei "saldi di carta" che hanno caratterizzato i rapporti tra anagrafi e dato censuario 2001, la crescita media annua degli anni Duemila si stabilizza intorno ai 360 mila residenti, mentre quella degli anni Novanta si rivaluta intorno ai 60 mila residenti in più all'anno³⁹.

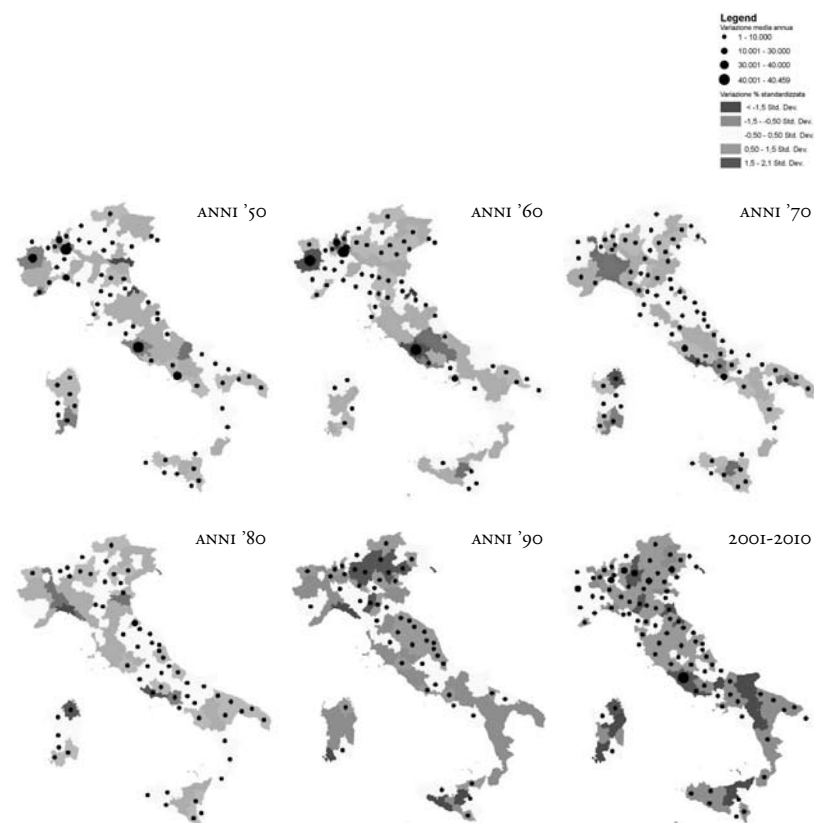
La straordinaria crescita demografica dei primi anni Duemila rappresenta un fenomeno che, dopo quasi un ventennio di stabilità demografica, per molti versi giunge inatteso, cogliendo impreparati ampia parte di studiosi e attori dei processi di trasformazione territoriale, convinti che la stagione dell'espansione urbana e dell'emergenza alloggiativa si potesse ormai considerare conclusa.

A differenza della fase espansiva dei tre decenni successivi al dopoguerra però, il sostenuto incremento demografico dei primi anni Duemila non ha origini interne, non è riconducibile a un boom delle nascite associato a una riduzione delle morti per effetto del generale miglioramento delle condizioni di vita, ma dipende essenzialmente da fattori esogeni che hanno indotto un eccezionale incremento dei flussi migratori. Infatti, tra il 2002 e il 2010 il bilancio naturale segna oltre 120 mila nati in meno rispetto al numero delle morti. Addirittura, nelle aree del nord e del centro, dove la crescita demografica è risultata assai più sostenuta, la bassa natalità ha determinato un saldo naturale negativo.

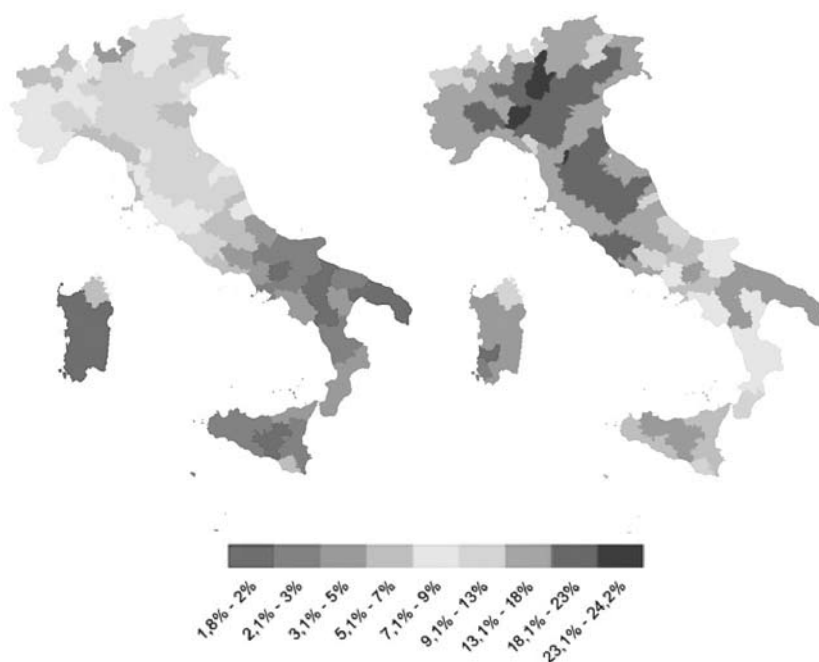
La nuova fase espansiva dei primi anni Duemila, quindi, è determinata essenzialmente dalla forte accelerazione dei fenomeni migratori, che a livello nazionale hanno fatto segnare un saldo di quasi 3.337.874 individui, pari al 92% della crescita complessiva, un valore eccezionale, che interessa soprattutto le aree del nord e del centro, economicamente più dinamiche e attrattive sia rispetto ai flussi migratori provenienti dall'estero, sia rispetto agli spostamenti interni di popolazione in uscita dalle aree più svantaggiate del paese.

L'andamento della popolazione per provenienza evidenzia con grande chiarezza la centralità delle migrazioni internazionali nella definizione della nuova fase espansiva dei primi anni Duemila. La popolazione italiana, infatti, risulta sostanzialmente stabile, segnando a livello nazionale un incremento di 468 mila unità, anche se bisogna considerare che 271 mila dei residenti italiani in più sono da far risalire alle acquisizioni di cittadinanza da parte di stranieri. La popolazione straniera invece è più che raddoppiata. Dagli 1,36 milioni di presenze al 2001, si è passati ai 4,24 milioni del 2009, quasi 2,9 milioni di stranieri residenti in più in appena otto anni, con una forte concentrazione nelle regioni del nord e del centro Italia, dove gli stranieri rappresentano ormai più del 9% della popolazione complessiva, contro il 2,8% del sud e il 2,4% delle isole. Uno scenario che è destinato a rafforzarsi significativamente nel prossimo decennio: secondo la previsione demografica massima del sistema informativo del CRESME al 2019, che mantiene i flussi di immigrazione stabili sui livelli del primo decennio del XXI secolo anche per il prossimo, molte province del centro nord avranno fra dieci anni un straniero ogni quattro italiani.

CARTOGRAMMA 1. *Dinamica della popolazione residente dal dopoguerra ai giorni nostri*



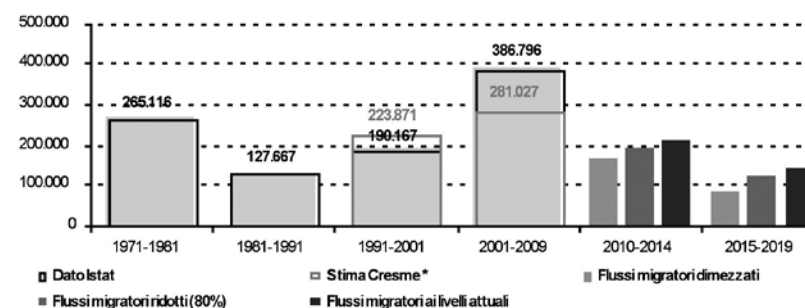
Fonte: elaborazione CRESME su dati ISTAT.

CARTOGRAMMA 2. *Incidenza della popolazione straniera sulla popolazione complessiva*

Fonte: elaborazione CRESME su dati ISTAT e DEMO-SI per la previsione 2019.

La crescita demografica dei primi anni Duemila è quasi messa in secondo piano, però, dalla ancor più sostenuta crescita del numero di famiglie, indicatore di riferimento per la stima della domanda abitativa primaria. La crescita del numero di famiglie, infatti, è risultata ancora maggiore dell'incremento della popolazione, alimentata da tre fattori principali: l'accelerazione dei fenomeni migratori, che ha contribuito alla contestuale crescita della popolazione a cui abbiamo fatto riferimento; la crescita delle famiglie italiane, fenomeno strettamente dipendente dall'evoluzione della struttura per età della popolazione italiana che ha vissuto, tra la fine degli anni Novanta e il primo decennio degli anni Duemila, il raggiungimento dell'età di

uscita dalla famiglia di origine (30-35 anni) da parte del folto contingente dei nati durante il baby boom della fine degli anni Sessanta e dei primi anni Settanta; la riduzione della dimensione media della famiglia (italiana e straniera), rispetto ai cicli demografici espansivi precedenti. L'esito di questa dinamica è stata una crescita delle nuove famiglie all'anno che l'ISTAT stima di poco inferiori alla 387 mila unità e che il CRESME ricompone con valori superiori alle 280 mila unità. In ogni caso anche nell'ipotesi CRESME, che rivaluta in questo modo i dati degli anni Novanta e ricompone la domanda degli stranieri in famiglia/abitazione, ci troviamo di fronte ai picchi massimi d'incremento delle famiglie in Italia dal secondo dopoguerra. Una eccezionale domanda primaria ha premuto sul mercato immobiliare italiano e in particolare nel centro-nord e nelle aree metropolitane regionali più dinamiche.

GRAFICO 3. *La dinamica delle nuove famiglie nella serie storica e nello scenario revisionale**

Fonte: elaborazione CRESME su dati ISTAT.

* La stima della variazione delle famiglie del periodo 1991-2001 e 2001-2008 è ottenuta riportando al 2001 i fenomeni di crescita virtuale generati dalla revisione delle risultanze censuarie e dal disallineamento tra iscrizioni e cancellazioni anagrafiche tra i comuni italiani, una componente stimabile complessivamente in 718 mila abitanti e 337 mila famiglie

Un boom demografico eccezionale, con un boom di domanda abitativa ben superiore a quello degli anni Cinquanta e Sessanta,

caratterizza le dinamiche insediative del paese nelle aree più dinamiche del centro-nord e fissa gli elementi di base di un cambiamento sociale per i prossimi anni altrettanto radicale: la crescita demografica dipenderà solo dai flussi di immigrazione, il sud perderà la sua componente naturale positiva, già indebolita, e continuerà a essere saltato dai flussi di immigrazione; la crescita delle famiglie, nel saldo tra nuove famiglie e estinzioni, vedrà ridurre significativamente la componente italiana; il numero di nuove famiglie, generato quasi esclusivamente dai flussi di immigrazione, si ridurrà nei prossimi dieci anni, pur nella ipotesi massima di mantenimento dei flussi di immigrazione, del 50% rispetto alla crescita vissuta nei primi anni Duemila.

Impoverimento

Mentre la popolazione e le famiglie sono cresciute, l'economia italiana ha dato segni di forte debolezza: negli anni Duemila i tassi di crescita del PIL sono molto contenuti già prima della crisi e, con la recessione 2008 e 2009, il prodotto interno lordo italiano non cresce proprio. Non è solo una questione di competizione con gli altri paesi, anche quelli a noi vicini, è una questione di confronto con la nostra storia. Negli anni Settanta il PIL italiano cresce mediamente del 3,8% all'anno; negli anni Ottanta del 2,4%; negli anni Novanta del 1,6%. Negli anni che vanno dal 2001 al 2011 il paese non cresce. Anzi si impoverisce.

La crisi che colpisce l'economia italiana si misura con molti indicatori, ma quello più significativo e in fondo sintetico, nonostante la messa in discussione del PIL e del concetto stesso di sviluppo che da più parti le crisi ambientali, energetiche ed economiche fanno emergere⁴⁰, resta quello della ricchezza misurata dal prodotto interno lordo pro capite. L'analisi delle dinamiche della popolazione e quelle del prodotto interno lordo sono lì a dimostrare le difficoltà del momento che si sta vivendo. Tra 2001 e 2009 il PIL nazionale si è ridotto dello 0,4%, quello pro capite del 5,4%. È il risultato della forte crescita demografica che ha interessato le regioni del nord e del centro del paese, e della scarsa capacità di crescita prima e della intensità della recessione nel 2008 e nel 2009 poi. Ma il problema non è solo nel tradizionale e eccezionale divario tra centro, nord e sud del paese, che permane e ci differenzia dalle altre economie

avanzate. Il problema è che l'incapacità di crescere si vive nella parte storicamente più dinamica del paese. Tra 2001 e 2009 il PIL pro capite si riduce dell'8,4% nel nord-ovest e del 7,7% nel nord. La crisi della capacità competitiva è stata particolarmente forte nelle aree storicamente più ricche e produttive del paese. Qui la crescita economica non c'è stata, mentre la popolazione, paradossalmente, è fortemente cresciuta. La crisi è pesante anche al sud, mentre è andata un po' meglio per le isole. E solo il centro registra una crescita assoluta del PIL di qualche valore tra 2001 e 2009 (+4%), pur registrando una riduzione della ricchezza pro capite del 2,9%. È cresciuta la popolazione, soprattutto nel nord, ma non è cresciuta la ricchezza. È un fenomeno al quale è difficile trovare risposta se non attraverso una rilettura dei modelli di sviluppo del paese e la messa in discussione di due aspetti che ne hanno caratterizzato la storia: il peso dell'economia sommersa, l'inefficienza e la bassa qualità della spesa pubblica, caratterizzata da livelli di corruzione insostenibili e alla fine improduttivi, la perdita di capacità competitiva di molti segmenti dell'economia; l'incapacità di cogliere le opportunità dell'innovazione tecnologica e allo stesso tempo dei vantaggi organizzativi che i nuovi modelli di competizione consentono e richiedono.

La crescita demografica investe le aree economiche più dinamiche del paese ma non si traduce in ricchezza. Investe i principali sistemi metropolitani regionali, ma non li fa decollare nella competizione internazionale. D'altro lato questo flusso demografico verso una parte del paese, senza crescita di ricchezza, induce a dinamiche sociali di integrazione e/o esclusione che alimentano movimenti politici e comportamenti di insofferenza. Oltre a generare una domanda di servizi più ampia di quella di prima. Ma perché il paese non cresce?

A guardare bene il paese è cresciuto, a ritmi ridotti rispetto al passato, negli anni Novanta in tre soli settori: i servizi di produzione, i servizi alla persona e, soprattutto, il settore delle costruzioni e il mercato immobiliare. Nel quadro competitivo internazionale il nostro paese si ritaglia un ruolo di leadership solamente nel segmento del lusso e in alcuni settori specialistici. Si potrebbe sostenere che l'Italia sia già entrata "senza progetto" nella fase della "decrescita".

TAB. 3. Popolazione, prodotto interno lordo e PIL pro capite 2001-2009 in Italia

	NORD-OVEST	NORD-EST	CENTRO	SUD	ISOLE	ITALIA
Popolazione media						
2001	14.928.167	10.627.985	11.031.994	13.922.956	6.604.690	57.115.790
2009	15.966.800	11.530.834	11.826.229	14.156.739	6.712.098	60.192.698
<i>Variazione assoluta</i>	1.038.633	902.849	794.235	233.783	107.409	3.076.908
<i>Variazione %</i>	7,0%	8,5%	7,2%	1,7%	1,6%	5,4%
PIL ('000 €)						
2001	388.975	273.502	255.473	198.265	95.563	1.211.778
2009	381.148	273.849	265.795	190.599	95.388	1.206.780
<i>Variazione assoluta</i>	-7.827	346	10.323	-7.665	-175	-4.998
<i>Variazione %</i>	-2,0%	0,1%	4,0%	-3,9%	-0,2%	-0,4%
PIL pro capite (€)						
2001	26.056	25.734	23.157	14.240	14.469	21.216
2009	23.871	23.749	22.475	13.463	14.211	20.049
<i>Variazione assoluta</i>	-2.185	-1.985	-682	-777	-258	-1.168
<i>Variazione %</i>	-8,4%	-7,7%	-2,9%	-5,5%	-1,8%	-5,5%

Fonte: Elaborazioni e stime CRESME su dati ISTAT.

In realtà il nodo della “non crescita” è individuabile nella debole risposta che l’economia italiana è stata in grado di dare a quelli che recentemente un’analisi della Banca d’Italia ha chiamato «shock esogeni»:

il cambiamento del paradigma tecnologico, portato dalle nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione; la “globalizzazione”, ovvero l’integrazione mondiale dei mercati reali e finanziari; il processo di integrazione europea, culminato con l’introduzione della moneta unica.

Cambiamenti che hanno avuto come conseguenza un forte e repentino aumento della pressione concorrenziale.

Ciò è disceso sia dall’entrata massiccia sui mercati mondiali di beni e servizi a più basso costo provenienti dai paesi emergenti, che ha riguardato soprattutto le imprese dei settori tradizionali a più alta intensità di lavoro non qualificato, sia dalla necessità di tenere il passo delle imprese più pronte a sfruttare i guadagni di efficienza consentiti dalla rivoluzione tecnologica, sia, infine, dall’allargamento del mercato unico europeo e dall’impossibilità di recuperare competitività di prezzo attraverso deprezzamenti del cambio nominale⁴¹.

Si scrive nello studio della Banca d’Italia:

Gli esercizi di contabilità della crescita indicano nella produttività totale dei fattori, variabile che approssima lo sviluppo delle capacità innovative e organizzative, la ragione principale del rallentamento italiano: non vi è stata un’insufficienza di accumulazione di beni capitale, mantenutasi rispetto al PIL su valori elevati nel raffronto internazionale e in prospettiva storica, ed è stata intensa la dinamica dell’occupazione, sorretta anche dai flussi immigratori; è venuto invece meno il miglioramento di efficienza colto dall’incremento della produttività totale dei fattori.

Quello che è mancato è il progresso tecnico e organizzativo. Ma vanno certo considerati altri due fattori: il primo è che una parte importante delle risorse e dell’attenzione, anche da parte del mondo imprenditoriale, è stata investita nel ciclo immobiliare e finanziario, e non in quello produttivo. È un ciclo di investimento che ha visto protagonisti tutti gli attori del mercato nazionale: famiglie, imprese di costruzioni, industrie, sistema bancario, e pubblica amministrazione. La chiave di volta di quello che è successo si chiama *redditività a breve*. Il secondo elemento che ha penalizza-

to l'economia italiana in questa fase in cui il contesto è profondamente cambiato sta nel modello economico e nel debito pubblico: 70 miliardi di euro di corruzione all'anno nella pubblica amministrazione secondo la Corte dei conti, un interesse sul debito pubblico di 75 miliardi di euro, una bolletta energetica di 50 miliardi di euro all'anno, senza considerare criminalità ed evasione, stimata nel 16% del PIL ufficialmente, ma valutata da fonti più attente al 30%. Senza questi pesi l'economia italiana sarebbe ben più leggera e le risorse per le politiche pubbliche sarebbero ben più importanti. Senza tralasciare il peso dell'economia criminale che mina le basi del Mezzogiorno e che va crescendo in modo preoccupante nel centro e nord Italia.

Il boom immobiliare italiano, il "cubo" e l'ente locale

Il debito pubblico è stata una componente rilevante di ciclo economico italiano degli ultimi trent'anni, e ha giocato un ruolo decisivo nel ciclo espansivo immobiliare degli anni Duemila. Le politiche di contenimento della spesa che si sono avviate, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, e si sono tradotte, soprattutto in questi anni Duemila di assenza di crescita, in una particolare penalizzazione dei trasferimenti destinati agli enti locali. Non solo, politiche populiste come l'eliminazione parziale dell'ICI hanno ulteriormente contribuito a determinare un quadro economico-finanziario degli enti locali assai difficile. E la nuova stagione di riduzione del debito, in un contesto internazionale profondamente mutato per gli elementi descritti nella prima parte di questo contributo, disegna una ulteriore difficoltà.

Un esito di questo processo sta nel fatto oggettivo che la trasformazione urbana e la speculazione immobiliare si sono arricchite di un nuovo interesse in gioco: si tratta, in sostanza, dell'interesse della pubblica amministrazione agli oneri di costruzione e urbanizzazione come fonte di primaria importanza delle entrate per l'ente locale.

Come ricorda recentemente in una interessante pubblicazione⁴² un sindaco di una città italiana,

nelle nostre città circola da qualche tempo una nuova e strana unità monetaria: si chiama cubo, non è cartacea, né metallica e non è soggetta a privilegio statale. Il cubo è l'unità di misura delle volumetrie, dei diritti edificatori.

È una moneta astratta, non si vede, non si tocca, ma è alla base di tutte le trattative urbanistiche, può essere utilizzato per comprare, cedere, scambiare o barattare.

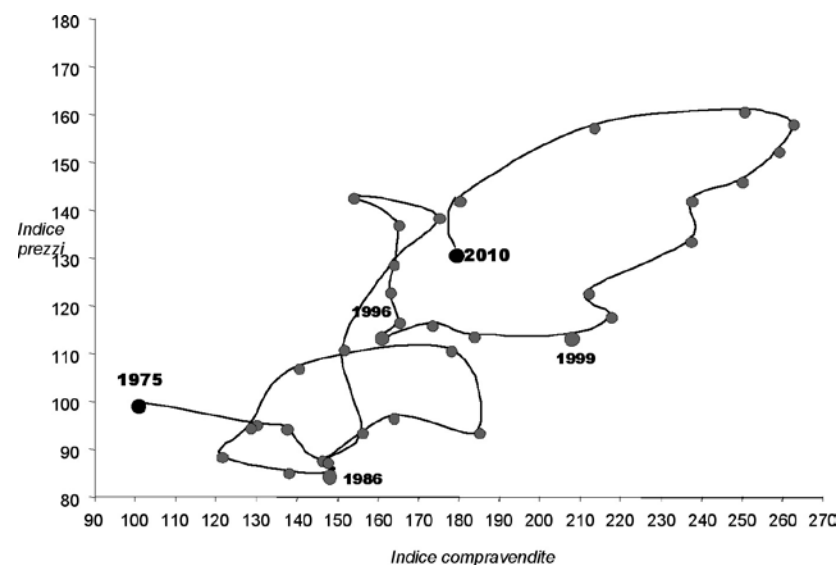
La crescita edilizia è stata una componente importante delle strategie economiche degli enti locali del nostro paese negli anni Duemila. Ma proprio le modalità di cointeressenza (trasparenti e meno) e, soprattutto, le modalità di valutazione del valore del "cubo" rappresentano un aspetto centrale della riflessione sulle politiche urbane dei prossimi anni. Una centralità che mantiene valore anche in questa fase di crisi sopraggiunta del mercato immobiliare. In questo scenario in cui la domanda cresce e la finanza e l'istituzione sono, in fondo, cointeressate alla speculazione, il tema della determinazione del valore è oggi la chiave di volta di una nuova politica urbana. Anche perché la riflessione si deve allargare all'analisi dei fattori di produzione e alla corretta valutazione dei livelli di profitto e soprattutto di rendita che le operazioni immobiliari determinano. In questo scenario, in sostanza, la riflessione sulla speculazione e sulla rendita, e sul loro controllo, assume connotati diversi quando i diversi attori esprimono nuovi livelli di interesse. Ma se questa non è una storia nuova, la speculazione edilizia è sempre stata terreno difficile di analisi, quello che oggi sorprende è stata l'eccezionale differenza dei margini di rendimento delle operazioni immobiliari rispetto alle altre attività economiche, a esclusione di quella finanziaria strettamente correlata⁴³.

Una recente analisi del CRESME, pubblicata dall'«Espresso», mettendo a confronto i rendimenti medi annui ricavati con diverse forme di investimento tra 1995-2010, restituisce un risultato chiaro: la casa ha avuto rendimenti migliori anche dell'oro⁴⁴. E questo nonostante la flessione, pur contenuta, del prezzo degli immobili nel triennio 2008-2010. In breve la casa si è rivelata il miglior investimento anche dopo lo scoppio della bolla immobiliare. La crescita del valore della casa in questo ciclo economico è veramente un'altra componente del modello interpretativo che dobbiamo costruire. Nulla ha reso come la speculazione immobiliare negli anni Duemila, soprattutto nelle grandi aree urbane. E soprattutto il differenziale tra costo di costruzione e prezzo di vendita (all'interno del quale è compresa la valorizzazione immobiliare, oltre al costo finanziario e agli oneri di costruzione e di urbanizzazione) non è mai stato così ampio.

In uno studio realizzato nel 2007 dal CRESME per Legacoop Abi-

tanti, si è affrontato con un'analisi empirica il tema della rendita e delle redditività dell'attività edilizia e della promozione immobiliare residenziale⁴⁵. L'indagine, realizzata su undici città italiane, ha evidenziato una sostanziale omogeneità dei costi di costruzione nelle diverse aree urbane, e per le diverse tipologie (Il costo di costruzione puro, rilevato con l'analisi dei conti di cantiere varia dai 700 ai 1000 euro a metro quadro di superficie commerciale); due diverse tipologie di oneri di urbanizzazione (un gruppo di città che si attesta intorno ai 200 euro al metro quadro – le città d'arte del campione – e un altro che si colloca tra i 110 e i 120 euro); una significativa diversità, geografica e territoriale urbana, sul valore delle aree edificatorie (si va da un minimo di 400 euro a metro quadro di superficie commerciale a massimi di 1200 euro), e una incidenza media tra il 30 e il 35% del costo del terreno sui costi di costruzione; e un'ancora maggiore diversità nei prezzi di vendita del prodotto finito (i valori medi stimati per metro quadro di superficie commerciale vanno da 2600 a 5500 euro, escludendo le punte massime e minime rilevate). L'analisi complessiva dei fattori di produzione, ai quali sono stati aggiunti gli oneri finanziari e i costi di commercializzazione e gestione, hanno evidenziato come la redditività di investimento nella promozione immobiliare possa passare dal 30% al 320%. Con punte nelle grandi città anche decisamente maggiori: del resto se costruisco con 1200 euro e vendo a 6000-7000 euro al metro quadro, i conti sono presto fatti. Le maggiori redditività si ottengono nelle aree di maggiore concentrazione della domanda. La rendita fondiaria ha giocato un ruolo rilevante nel ciclo di accumulazione degli anni Duemila, favorita dal forte processo di espansione urbana dovuta ai flussi demografici (domanda primaria) e dai processi di sostituzione che hanno visto crescere il ruolo del venditore-compratore.

In sostanza in molte aree del paese, certo in quelle di maggior peso insediativo, i rendimenti sono stati così elevati da consentire di affrontare anche l'eccezionalità della caduta del prezzo e delle compravendite della crisi successiva. Per renderci conto del boom che abbiamo vissuto basta esaminare i caratteri degli ultimi tre cicli immobiliari residenziali (grafico 4), e verificare la dinamica delle compravendite e del prezzo. L'analisi mostra con chiarezza come, in sostanza, non si sono mai compravendute tante abitazioni – in dieci anni è stato compravenduto il 30% dello stock abitativo del paese – e non sono mai costate così tanto come nei primi dieci anni del XXI secolo.

GRAFICO 4. *I cicli immobiliari residenziali dal 1975-2010*

Fonte: elaborazioni e stime CRESME/si: per le compravendite su dati CRESME, OMI-Agenzia del territorio, Ministero dell'Interno, Archivi notarili; per i prezzi su dati: dati CRESME, Consulente immobiliare, Borsini immobiliari, Gambetti UBH.

Una evidente “esuberanza irrazionale”⁴⁶ ha spinto molti operatori economici (famiglie comprese) verso l'immobiliare. Senza ombra di dubbio l'*immobiliarista* è stata la figura economica emergente degli anni Duemila insieme ai manager della finanza. Ma l'esuberanza non aveva solo basi irrazionali. Sono state quattro diverse tipologie di domanda crescenti e concomitanti a determinare il gonfiarsi della bolla speculativa degli anni Duemila: la domanda di case legata al boom demografico delle famiglie italiane e straniere (di cui pochi si rendono ancora conto); la domanda di qualità, dovuta a una sorta di “ascensore sociale” che famiglie già proprietarie hanno intrapreso con dimensioni diverse rispetto al passato (vendo la casa di minor qualità per comprarne una di maggiore qualità); la domanda dei *city users*, dei temporanei, che sempre più pesano sul mercato della casa delle città maggiori; la domanda speculativa di investimento⁴⁷.

Negli anni Duemila tutti quelli che hanno potuto, grandi e piccoli, hanno fatto gli immobiliari, e sino al 2008, con successo, hanno in sostanza puntato sulla continua rivalutazione del valore dell'immobile (va detto che il fenomeno ha avuto dimensioni ancora maggiori in altri paesi, come Spagna, Stati Uniti, Irlanda). I flussi demografici e le dinamiche economiche, come già si diceva più sopra, hanno prodotto domanda primaria di acquisto e affitto, ma allo stesso tempo trasformato la città in un luogo di presenze temporanee che hanno saturato le più varie forme di offerta. Nelle città le case sono state "prese d'assalto" da studenti, *city users*, immigrati, uffici ecc. che sono stati in grado di sostenere – via per l'uso intensivo (più soggetti in una casa, quando non in una camera), via per i caratteri economici rappresentati (*city users* come manager aziendali, rappresentanti di istituzioni e associazioni di categoria ecc. e uffici che erodono il patrimonio residenziale) – livelli di prezzo ben più alti del passato.

Va detto che queste quattro crescenti e concomitanti tipologie di domanda, dal 1998 al 2007, sono state sospinte, nella loro fase espansiva, da altri tre importanti motori: da un lato il credito facile e la speculazione finanziaria ai vari livelli che è stato possibile sviluppare da quel credito (anche se il fenomeno in Italia non è certo paragonabile a quello degli Stati Uniti); dall'altro, l'interesse della pubblica amministrazione locale agli oneri di urbanizzazione e costruzione, come importanti risorse delle casse comunali, che ha fatto vedere di buon occhio la crescita a chi avrebbe dovuto regolarla. In sostanza la pubblica amministrazione è stata cointeressata per questioni di bilancio alla dinamica espansiva. La terza componente è quella della criminalità che, attraverso il mercato immobiliare (promozione e acquisto) e l'attività edilizia, ha avviato importanti processi di investimento e riciclaggio.

Alcune riflessioni sulla crisi

Lo scenario che abbiamo davanti è denso di difficoltà: il rischio di una nuova recessione e di "fallimento" colpisce l'economia mondiale toccando gli stati, le grandi banche, le imprese e le famiglie. Una nuova selezione, una nuova competizione sta determinando risposte molto diversificate. La speculazione finanziaria oltre ad essere origine della crisi oggi è a "caccia" di prede, e come sempre suc-

cede nei processi di selezione mira ai più deboli. E comunque, al di là del grande rischio finanziario dei derivati "da scommessa", la crisi finanziaria si traduce in recessione o in una crescita assai debole per alcune realtà economiche tra cui l'Italia. Un paese fortemente indebitato che non sa più crescere – che utilizza ampie quote di risorse per pagare gli interessi sul debito – e che misura, da molti punti di vista, un significativo impoverimento di fasce sempre più ampie di popolazione. Un paese che sta perdendo la competizione, e che deve fare i conti con un programma di ulteriore fase di sacrifici, con il difficile obiettivo di tenere in piedi i conti. In questo contesto le città si ritrovano con più di una questione da risolvere, ma la prima è quella che riguarda la riduzione delle risorse disponibili. Una riduzione che colpisce in primo luogo la spesa in conto capitale, passata dai 30 miliardi di euro del 2006 ai 23 miliardi di euro del 2010⁴⁸, e le cui prospettive per i prossimi quattro anni sono assolutamente negative.

D'altro lato anche sul fronte immobiliare, che come abbiamo visto è stata una delle fonti economiche più importanti del primo decennio degli anni Duemila, le cose non vanno bene: in tre anni dal 2007 al 2009 il mercato immobiliare italiano ha perso poco meno del 30% delle compravendite del 2006, e dal 2007 al 2010 ha perso il 15% del valore. Il 2010 è apparso come anno incerto di stabilizzazione: compreso tra una ripresa contenuta delle compravendite (alimentate anche dalla quota di investimenti legati allo scudo fiscale), e l'accelerazione della caduta dei prezzi. Si può sostenere che la crisi immobiliare non è ancora finita e che il 2011 e il 2012 appaiono ben più incerti. I dati sulle compravendite del primo trimestre 2011 lo confermano. Ma è il contesto di speculazione finanziaria che può ingenerare da un lato un ulteriore blocco delle intenzioni di spesa. L'attività edilizia di nuova costruzione si è ridotta in tre anni di oltre il 40% (negli Stati Uniti del 75%, in Spagna del 90%)⁴⁹. In Italia l'invenduto è valutabile tra le duecentomila e le trecentomila abitazioni. Gli enti locali rincorrono gli imprenditori edili e i promotori immobiliari affinché ritirino le concessioni edilizie e comincino a pagare gli oneri dovuti.

In sostanza lo scenario che abbiamo davanti si presenta assai diverso da quello che abbiamo vissuto anche recentemente: la riapertura del credito nel 2010, ristretto drasticamente tra 2008 e 2009, e le condizioni favorevoli del costo del denaro e dei tassi di interesse sui mutui, sono inseriti ora in un contesto nuovamente più

difficile e pesano sui prossimi anni, oltre ai rischi finanziari, da un lato i rischi di inflazione legati quanto meno al costo dell'energia, dall'altro il cambiamento di scenario delle dinamiche demografiche. Inoltre nei prossimi dieci anni è stimabile una significativa riduzione della domanda primaria, a causa della storia demografica del nostro paese e del minore contributo alla crescita delle famiglie della componente italiana. In sostanza la crescita sarebbe caratterizzata prevalentemente dalle dinamiche migratorie e il saldo tra nuove famiglie formatesi e quelle estinte sarà, nella migliore delle ipotesi, dimezzata rispetto a quella dei primi dieci anni Duemila. Ne emerge un quadro di articolazione della domanda assai diverso da quello che ha alimentato il sesto ciclo immobiliare dal secondo dopoguerra. In sintesi potremmo dire che mentre i primi dieci anni Duemila hanno visto un significativo ruolo per la nuova costruzione e un ritorno alla fase espansiva delle città e, soprattutto, delle grandi conurbazioni regionali metropolitane (quelle più dinamiche), il prossimo ciclo edilizio immobiliare sarà caratterizzato da una minore forza della domanda di nuova costruzione, da una maggiore attenzione alla trasformazione e alla riqualificazione del costruito, e da una maggiore competizione territoriale.

La riduzione dei potenziali di mercato aprirà una fase di selezione territoriale maggiore di quelle del decennio passato (che già aveva visto la sconfitta del sud del paese). Una fase di selezione che attraverserà all'interno le conurbazioni regionali metropolitane.

D'altro lato il tema della finanza locale resta una delle questioni chiave dello scenario futuro. È evidente che i prossimi anni saranno condizionati dal federalismo fiscale e dalle modalità con le quali verrà attuato. Il nodo delle risorse pubbliche (e del debito pubblico statale e locale) è oggi la questione centrale alla base della trasformazione del paese (ma potremmo dire del suo vivere civile). In questo contesto l'immobiliare, nelle sue varie forme, giocherà più partite. La prima sta nella valorizzazione del patrimonio pubblico. Il federalismo fiscale ha trovato il suo primo atto, ancora non perfezionato, nel federalismo demaniale. La scarsità di risorse porterà a processi di valorizzazione basati sulla trasformazione edilizia e di destinazioni d'uso. Il terreno è quello della contrattazione pubblico e privato. La seconda sta proprio nel federalismo fiscale: è dalle varie imposte patrimoniali e dai redditi derivanti dall'investimento immobiliare (si pensi alla "cedolare secca" sugli affitti) che deriverà una quota rilevante delle risorse degli enti locali. La terza, ripropone il modello

del ciclo passato, sta negli oneri di costruzione e urbanizzazione, sta nel "cubo", il valore della unità monetaria affermatasi tra la seconda metà degli anni Novanta e questi primi dieci anni Duemila.

D'altra parte non è difficile anticipare che gli enti locali saranno pressati da una crescita della domanda abitativa sociale maggiore di quella del passato: sono gli esiti lunghi della recessione e dei processi di immigrazione. Tutto questo porta a evidenziare quello che secondo le analisi del CRESME è il nodo centrale della questione: gli enti locali, le città, non possono continuare a tralasciare la questione tecnica dei conti economici dei processi di trasformazione urbana. I conti chiari e trasparenti sono una esigenza strategica, prima che morale, primaria. Il salto di scala che serve è, prima di ogni altra cosa, prima di ogni altra politica, sul piano tecnico-culturale. E ha a che fare con la parte più trascurata della professione urbanistica. È il piano economico-finanziario, il piano dell'*estimo*, il piano della capacità di sviluppare puntuali analisi dei processi di valorizzazione, del costo dei fattori di produzione, dei profitti e delle rendite. La prepotente crescita del partenariato pubblico e privato e dell'*urbanistica contrattata* sconta oggi una sorprendente debolezza, da una parte voluta dagli interessi in gioco, dall'altra dovuta a debolezza del piano tecnico stretto. Verrebbe da dire all'ignoranza. In breve gli enti locali devono imparare a fare i conti in trasparenza e a drenare, dai processi di trasformazione territoriale più redditizi, una quota di risorse ben maggiore di quella che è stato sino a oggi. Una quota di risorse da destinare alla domanda sociale e alla qualità urbana.

¹ J.E. Stiglitz, *Freefall. America, free markets, and the sinking of the world economy*, New York-London, W.W. Norton and Company, 2010, p. 77 (trad. it. *Bancarotta. L'economia globale in caduta libera*, Torino 2010, p. 112).

² Cfr. *ibid.*

³ Cfr. C.M. Reinhart, K.S. Rogoff, *This Time Is Different*, Princeton, Princeton University Press, 2009 (trad. it. *Questa volta è diverso. Otto secoli di follia finanziaria*, Milano 2010).

⁴ D. Harvey, *L'enigma del capitale e il prezzo della sopravvivenza* (2010), Milano, Feltrinelli, 2011, p. 82.

⁵ Si fa qui riferimento alla formula generale del capitale di Marx: (D-M-D'), dove D indica il capitale monetario, M indica il capitale investito in una particolare competizione di input-output in vista di un profitto. È l'investimento in una determinata forma di produzione materiale. D' è il capitale prodotto nella fase precedente (D-M), che misura la liquidità e determina la flessibilità di nuove scelte d'investimento. Arrighi, come vedremo più avanti, sulla stregua delle analisi di Braudel, utilizza questa formula non solo nella logica dei singoli investimenti capitalistici, «ma anche di un modello ricorrente

del capitalismo storico». «L'aspetto principale di questo modello è costituito dall'alternanza di epoche di espansione materiale (le fasi D-M dell'accumulazione del capitale) e di epoche di rinascita e di espansione finanziaria (le fasi M-D'). Nelle fasi di espansione materiale il capitale monetario "mette in movimento" una crescente massa di merci (inclusa la forza-lavoro mercificata e le doti naturali); nelle fasi di espansione finanziaria una crescente massa di capitale monetario "si libera" dalla sua forza di merce, e l'accumulazione procede attraverso transizioni finanziarie (come la formula marxiana abbreviata D-D'). Insieme, le due epoche o fasi formano un intero ciclo sistemico di accumulazione». Cfr. G. Arrighi, *Il lungo xx secolo. Denaro, potere e le origini del nostro tempo*, Milano 1996, p. 23.

⁶ F. Braudel, *Civiltà materiale, economia e capitalismo (secoli XV-XVIII)*, III, *I tempi del Mondo*, Torino 1981-1982.

⁷ Arrighi individua, nel periodo storico che esamina, quattro «secoli lunghi»: dal 1340 al 1560, che definisce come il secolo di Genova; dal 1560 al 1740 il secolo delle Province olandesi; dal 1740 al 1930 il secolo inglese; dal 1740 agli anni Duemila il secolo americano. Cfr. Arrighi, *Il lungo xx secolo*, cit., pp. 281-314.

⁸ *Ibid.*, p. 282.

⁹ *Ibid.*, p. 283.

¹⁰ Arrighi svilupperà l'analisi in due lavori successivi: *Caos e governo del mondo* (1999) e soprattutto *Adam Smith a Pechino* (2007).

¹¹ D. Harvey cita un rapporto sullo «Stato delle relazioni internazionali nel 2025» del National Intelligence Council (NIC) degli Stati Uniti, realizzato dopo l'elezione di Obama. Cfr. Harvey, *L'enigma del capitale*, cit.

¹² *Ibid.*, p. 47. Su questi temi ormai sono molti e noti gli studi disponibili, vorrei qui comunque ricordare per l'ampiezza e il punto di vista, il lavoro di P. Shankar Jha, *Il caos prossimo venturo. Il capitalismo contemporaneo e la crisi delle nazioni*, Vicenza 2007.

¹³ Reinhart-Rogoff, *Questa volta è diverso*, cit., p. 180.

¹⁴ È l'anno in cui comincia, nel secondo semestre, la frenata immobiliare negli Stati Uniti e l'anno del picco della bolla, tanto che l'«Economist» con lungimiranza, esce con uno speciale dal titolo *The worldwide rise in house prices is the biggest bubble in history. Prepare for the economic pain when it pops*, 16 giugno 2005.

¹⁵ Per ormai molti studiosi il ricorso alla cartolarizzazione incontrollata, difeso dai più negli anni Novanta e soprattutto negli anni Duemila prima della crisi, è stato un vero insuccesso ed è la principale ragione della grande crisi. A. Orléan, in *Dall'euforia al panico. Pensare la crisi finanziaria e altri saggi*, Verona 2010, da un lato ricorda come il Fondo monetario internazionale rispetto alla cartolarizzazione finanziaria, ancora nel 2006, sosteneva che «la dispersione del rischio del credito ha aiutato a rendere il sistema bancario così come il sistema finanziario nel suo insieme più resiliente»; dall'altro commenta che «Non si può concepire errore più completo. È avvenuto tutto il contrario. Da una parte l'euforia è stata più violenta perché la sua base di finanziamento è stata aumentata notevolmente; dall'altra, al momento della crisi, è la totalità del sistema finanziario internazionale che si è trovata coinvolta a causa della dispersione dei crediti cartolarizzati. La diversificazione non ha attenuato la crisi, l'ha diffusa considerevolmente. [...] La contaminazione ha prevalso sulla diversificazione. Nelle bolle immobiliari precedenti, la possibilità di circoscrivere più strettamente difficoltà ai soli attori del settore colpito [...] ha permesso di limitarne gli effetti, anche se queste crisi restano consistenti. Nella nostra situazione invece, la sincronizzazione delle difficoltà ha fortemente aggravato gli squilibri», p. 79.

¹⁶ Basti pensare alla «Strada Nuova» a Genova nella seconda metà del Cinquecento,

il simbolo immobiliare della fine del *siglo de los Genoveses*; mentre nelle Province olandesi si avvia proprio nella seconda metà del Cinquecento il boom edilizio che accompagna il *gouden eeuw*, il "secolo d'oro": tra bonifiche e mulini, porti, pese, magazzini, strade e case, Amsterdam in pochi anni diventa la terza città mondiale e le Province olandesi il cuore pulsante del mercato mondiale. Così come non si possono non considerare, in questa fase storica, il boom immobiliare delle economie avanzate e il boom urbano delle economie emergenti, e di quelle asiatiche su tutte.

¹⁷ N. Roubini, S. Mihn, *La crisi non è finita*, Milano, Feltrinelli, 2010, p. 80.

¹⁸ Una innovazione tecnologica determinante sta alla base anche delle fasi di affermazione dei diversi cicli sistemici di accumulazione e quasi sempre questa innovazione ha avuto a che fare con la tecnologia pura: l'innovazione nella costruzione di navi e vascelli e nei mulini nelle Province olandesi; la macchina a vapore in Inghilterra ecc. Nel secolo d'oro di Genova però fu una «innovazione finanziaria che consentì ai genovesi di conquistare la supremazia sui loro rivali»; fu l'invenzione della cosiddetta «buona moneta», la *moneta di cambio*, un valore parametrato internazionalmente sull'oro, contro cui venivano scambiate tutte le valute locali. I contratti nazionali erano denominati in questa «buona moneta», e i genovesi intascano i profitti derivanti dall'arbitraggio sulle valute locali.

¹⁹ Orléan, in *Dall'euforia al panico*, cit., p. 60.

²⁰ «I CDO creati a partire da ABS sono in qualche modo, degli ABS al quadrato perché applicano due volte la stessa operazione di raggruppamento e di strutturazione. Poi partendo dai CDO si possono ottenere dei CDO al quadrato e addirittura dei CDO al cubo», *ibid.*, p. 61.

²¹ G. Sartori, *Spendiamo troppo, spendiamo male*, «Corriere della Sera», 14 maggio 2010.

²² Orléan, in *Dall'euforia al panico*, cit., p. 61.

²³ È il contratto «con il quale due parti si accordano per scambiarsi reciprocamente, per un periodo di tempo predefinito al momento della stipula, pagamenti calcolati sulla base di tassi di interesse differenti e predefiniti, applicati a un capitale nozionale», *ibid.*, p. 62.

²⁴ M. Cavallito, *I derivati valgono 10 economie mondiali. E la regolamentazione resta lontana*, «Il fatto quotidiano», 11 giugno 2011.

²⁵ Bank For International Settlements, «BIS Quarterly Review», giugno 2011, International banking and financial market developments, Annex Statistics, p. A 131.

²⁶ Orléan, in *Dall'euforia al panico*, cit., p. 145 nota 3.

²⁷ Secondo Reinhart e Rogoff «Over a trillion dollars was channeled into the subprime mortgage market, which is comprised of the poorest and least credit worth borrowers within the United States», cfr. C.M. Reinhart, K.S. Rogoff, *Is the 2007 U.S. Sub-Prime Financial Crisis so different? An international historical comparison*, Working Paper 13761, National Bureau Of Economic Research, 1050 Massachusetts Avenue, Cambridge, MA 02138, January 2008.

²⁸ C.R. Morris, *Crack. Come siamo arrivati al collasso del mercato e cosa ci riserva il futuro* (2008), Roma, Elliot, 2009, pp. 172-173.

²⁹ La descrizione più efficace è quella di Roubini-Mihn, *La crisi non è finita*, cit., pp. 105-107.

³⁰ *Ibid.*, p. 156.

³¹ Morris, *Crack*, cit., p. xx.

³² Orléan, in *Dall'euforia al panico*, cit., p. 43.

³³ *Ibid.*, pp. 40-41.

³⁴ *Ibid.*, p. 37.

³⁵ SIMCO, il Sistema informativo mondiale sul settore delle costruzioni, è un sistema informativo realizzato dal CRESME tra 2007 e 2010 e contiene dati relativi a 148 paesi, viene aggiornato trimestralmente e stima il valore e l'andamento degli investimenti in costruzioni per comparti di attività.

³⁶ Cfr. *The worldwide rise in house prices*, cit. Va detto che la bolla immobiliare residenziale ha interessato anche le economie emergenti, ma non è scoppiata. Tanto che uno dei rischi oggi temuti è proprio lo scoppio di una bolla immobiliare nel mercato cinese.

³⁷ Su questi temi, oltre ai testi citati in precedenza, vedi anche G.A. Akerlof, R.J. Schiller, *Animal spirits: how human psychology drives the economy, and why it matters for global capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 2009.

³⁸ Le analisi demografiche sono il risultato del nuovo sistema informativo del CRESME, il cui progetto ha richiesto quattro anni di investimenti, sulla popolazione, le famiglie e la domanda abitativa in Italia. Il sistema informativo CRESME-si Demografia, rielabora con propri modelli di stima i dati di base forniti dall'ISTAT e sviluppa scenari previsionali su base comunale a 10 e 20 anni.

³⁹ Non si entra qui nello specifico tecnico che fa riferimento al fatto che nel bilancio anagrafico 2002-2010 i dati sulla crescita della popolazione tengono conto anche delle rettifiche postcensuarie operate dalle anagrafi comunali, una pratica operativa consueta che ha interessato tutti i comuni italiani, grazie alla quale in tutto il periodo sono stati reimmessi nelle statistiche ufficiali 415.334 individui, nella voce denominata dall'ISTAT iscritti e cancellati per "altri motivi" che non erano presenti nelle statistiche definitive del 2001. Nel comune di Roma la revisione ha riguardato poco meno di 150 mila abitanti. La voce non corrisponde a spostamenti effettivi di popolazione ma a operazioni puramente contabili, un "rumore" nelle statistiche demografiche pari all'11% della crescita complessiva, una correzione che rivaluta il decennio degli anni Novanta abbassando il livello di crescita dei primi anni Duemila, senza però mettere in discussione il confronto con i decenni passati e il boom demografico degli anni Duemila.

⁴⁰ Su questi temi cfr. N. Georgescu-Roengen, *La décroissance. Entropie, écologie, économie* (1979), Paris 2006; S. Latouche, *La scommessa della decrescita* (2006), Milano 2007; Id., *Come si esce dalla società dei consumi. Corsi e percorsi della decrescita*, Torino 2010; A. Magnaghi, *Il progetto locale. Verso la coscienza del luogo*, Torino 2010; L. Bruni, *La ferita dell'altro. Economia e relazioni umane*, Trento 2007.

⁴¹ A. Brandolini, M. Bugamelli (a cura di), *Rapporto sulle tendenze nel sistema produttivo italiano*, in Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers)*, 45, aprile 2009.

⁴² M. De Gaspari, *Malacittà. La finanza immobiliare contro la società civile*, Milano-Udine, Mimesis, 2010, p. 11.

⁴³ Del resto, come ci ricorda André Orléan, nel saggio citato, l'immobile non è un bene ordinario. Infatti, l'immobile non è ricercato solamente per la sua utilità intrinseca, come lo sarebbe una merce usuale, ma è desiderato anche per il suo rendimento, alla stregua di un'attività finanziaria.

⁴⁴ Secondo l'analisi del CRESME misurando il rendimento di diverse tipologie di investimento effettuate nel 1995 al 2010 emerge con forza la migliore performance dell'investimento immobiliare: i titoli di stato (BTP) hanno restituito all'investitore un rendimento medio annuo nel periodo del 4,4%; il mercato azionario ha reso il 2,8% sulla piazza di Milano e il 5% su quella di New York; l'oro è cresciuto dell'8%; mentre il valore di un'abitazione in una grande area urbana italiana ha reso il 9,3% annuo e in una media città italiana l'8,1%.

⁴⁵ Cfr. CRESME-Legacoop Abitanti, *La formazione della rendita urbana in Italia negli*

anni 2000, in *La questione abitativa in Italia 2008. Tra emergenza e inversione di ciclo. Terzo Rapporto annuale*, Roma 2008. L'analisi ha riguardato 350 cantieri e 11 città: Torino, Milano, Genova, Venezia, Piacenza, Bologna, Firenze, Perugia, Roma, Salerno, Cagliari.

⁴⁶ La terminologia utilizzata per la prima volta da Greenspan è il titolo di un importante saggio di R.J. Schiller, *Irrational Exuberance*, Princeton, Princeton University Press, 2000, che fa riferimento all'euforia borsistica legata alla bolla della *net economy*.

⁴⁷ I numeri che descrivono il fenomeno di cui stiamo parlando sono eccezionali. Basterà ricordare che, secondo il CRESME dal 1999 al 2009 sono state compravendute più di 10 milioni di abitazioni.

⁴⁸ Cfr., su questo piano, F. Vittorini, *La congiuntura finanziaria degli enti territoriali all'inizio del 2011*, Dexia Crediop Spa, draft, dove vengono riclassificati e analizzati i bilanci degli enti territoriali italiani dal 2005 al 2010.

⁴⁹ Cfr., su questi temi, CRESME, *XVII Rapporto congiunturale e previsionale sul mercato delle costruzioni, 2010-2014*, Roma 2009.

Draft, in fase di pubblicazione

1. Partire dalla crisi: i mutui delle famiglie americane nel sistema finanziario globale

La *securization* – volgarmente nota come cartolarizzazione – è una delle maggiori innovazioni dell'industria finanziaria negli anni '80: essa consente di vendere tutti i tipi di crediti (presumibilmente validi), andando così ad accrescere il volume complessivo delle transazioni. In quanto processo che converte beni immobili in risorse liquide e mobili, la *securization* riduce l'incertezza che si produce nel comprare e vendere *asset* atipici (case, locazioni, prestiti...) trasformandoli in investimenti di mercato che hanno tratti e caratteristiche comuni (Gotham 1999). Con lo sviluppo, moltiplicazione e diffusione delle tecniche di cartolarizzazione anche i beni immobiliari – per loro natura fissi e non astraibili dal contesto in cui sono spazialmente inseriti – possono essere scambiati sul mercato dei capitali alla stregua di titoli negoziabili, con caratteristiche di rischio e rendimento standardizzate ritenute comparabili a quelle di altri investimenti finanziari. In altre parole, grazie alla *securization*, le case sono diventate di carta – fenomeno che i francesi, con un gioco di parole tra pietra e carta, chiamano “*pierre papier*” – e le città, soprattutto le grandi, sono divenute fabbriche di plusvalore.

Gli ingenti flussi finanziari in entrata e uscita dall'ambiente costruito delle città, aumentando la frequenza e la dimensione delle contrattazioni, fanno sì che le rendite e i valori immobiliari siano determinati da differenziali definiti altrove rispetto alla scala locale, con impatti su ampi settori del sistema economico e della società urbana. La città, luogo principale delle trasformazioni, dall'economia industriale a quella dei servizi, è diventata essa stessa “merce” delle transazioni finanziarie. Queste mettono in campo strumenti sempre più aggressivi allo scopo di “produrre ricchezza” e alimentare un sistema economico speculativo. Le logiche a breve e iper-competitive della finanza hanno così pervaso parti significative dei sistemi immobiliari locali, con conseguente sovra-valutazione dei valori immobiliari e condivisione dei rischi e delle incertezze generati nei due mercati e tra le varie economie urbane e nazionali.

La crisi globale scoppiata nell'agosto del 2007 ha mostrato anche agli osservatori più distratti la profondità dei processi di ibridazione e di interconnessione che legano oggi il mercato immobiliare e quello finanziario. Originatasi negli USA con la frenata del prezzo delle case, dopo anni di crescita incontrollata, e l'aumento dell'insolvenza tra chi aveva contratto mutui pur non possedendo sufficienti requisiti di garanzia (i cosiddetti *subprime mortgage*), la crisi si è propagata nella sfera finanziaria svelando la pervasività dei meccanismi di frazionamento e impacchettamento dei crediti immobiliari (anche di quelli più a rischio) in strumenti assicurativi e di investimento sempre più sofisticati. La loro diffusione tra le principali banche e istituzioni finanziarie del mondo e la “scoperta” improvvisa di quanto questi strumenti fossero opachi e poco trasparenti, hanno fatto assumere alla crisi proporzioni sistemiche, innescando effetti a catena che hanno portato ad un collasso della fiducia e del credito dell'intero settore finanziario (*credit crunch*).

Mentre nel passato lo scoppio di una bolla immobiliare aveva effetti sull'economia tramite la catena della proprietà e della rendita – impattando principalmente a livello locale sui proprietari, sulle banche creditrici e sul settore delle costruzioni – la crisi immobiliare del 2007 si è riversata sull'economia statunitense, e quindi su quella internazionale, non tanto tramite la proprietà³ ma soprattutto attraverso i cosiddetti mercati secondari dei mutui (*secondary mortgage markets*)

¹ Università degli Studi Roma Tre

² Università Bicocca, Milano

³ Si consideri comunque l'ondata impressionante di pignoramenti negli USA: 3,9 milioni nel solo 2007, vale a dire che solo in quell'anno una famiglia americana su 45 aveva perso la casa.

(Aalbers 2009; Waineright 2009; Gotham 2009). Se nel mercato primario il mutuo lega direttamente chi presta (tradizionalmente le banche) e chi ottiene il finanziamento sull'acquisto della casa (le famiglie), nel mercato secondario diversi investitori possono comprare parti del portfolio di mutui emessi dai prestatori. Ciò è reso possibile dalle innovazioni finanziarie basate sui meccanismi di *securization* – quali i *residential mortgage-backed securities* (RMBSs) – che permettono di disconnettere gli investimenti dagli *asset* reali (e dai luoghi dove si trovano), aumentandone in maniera impensabile liquidità e trasferibilità.

Si generano così mercati secondari di grandi dimensioni – accessibili direttamente o indirettamente alle istituzioni finanziarie di diversi paesi del mondo – nei quali hanno luogo transizioni multiple di titoli finanziari costituiti da frazioni di mutui e ipoteche immobiliari, la cui redditività è *indipendentemente* dalla valutazione della capacità dei mutuatari di ripagare il debito originario (Sassen 2009). La casa stessa non rappresenta più una garanzia, poiché in un mercato di scambi altamente volatile gli investitori possono comprare e rivendere lo strumento più volte e in poco tempo: cosa succede alle case ipotecate è in questo senso irrilevante. Inoltre, i mutui vengono frazionati in centinaia di elementi distribuiti in diversi pacchetti di investimento – costituiti da un agglomerato indistinto di crediti a basso e ad alto rischio – senza che si possa ricostruire l'unitarietà stessa del bene casa.

Poiché la fonte di profitto nel mercato secondario non è il pagamento del credito ma la vendita del pacchetto finanziario che assembla centinaia o migliaia di questi crediti, allargare continuamente il bacino delle famiglie alle quali proporre – se non imporre – l'accensione di nuovi mutui diventa un obiettivo impellente. L'aumento della mole totale di mutui – e quindi la crescita del debito delle famiglie, in termini di quantità e durata del finanziamento per l'acquisto della casa – rappresenta una condizione necessaria al funzionamento del circolo finanziario-immobiliare. Ciò che conta non è tanto la credibilità creditizia delle famiglie ma raggiungere in fretta la soglia utile, in termini di numero di crediti, al confezionamento di strumenti *asset-backed securities* da proporre ad un mercato finanziario alla ricerca spasmodica di nuove fonti di profitto.

È in questo quadro – sostenuto dalla crescita continua dei valori delle case – che diventa intellegibile la leggerezza con la quale, negli anni precedenti allo scoppio della crisi, le banche statunitensi hanno concesso mutui alle famiglie a rischio di insolvenza. Il mercato potenziale delle famiglie a basso reddito era infatti diventato un target strategico per alimentare l'economia finanziaria. Diversi studi dimostrano in proposito quanto la segmentazione sociale e geografica lungo le linee del colore e del reddito siano state rilevanti in questo processo: rispetto ad altri gruppi sociali gli afro-americani e i quartieri poveri mostrano infatti una sovra-incidenza di mutui *subprime*, mutui che in confronto ad altre tipologie sono più instabili e predatori (costi più alti, condizioni capestro, scarsa trasparenza dei meccanismi di rientro del debito) (si veda Wyly et al. 2009). L'asimmetria nella distribuzione dei rischi tra il mondo degli investitori (che possono continuare a guadagnare nel mercato secondario anche in caso di crescita dell'insolvenza) e il mondo delle famiglie proprietarie di ceto medio-basso (che se incapaci di ripagare qualche mensilità perdono la casa in cui vivono, indipendentemente da chi possieda in quel momento lo strumento finanziario-immobiliare) crea una forte distorsione nel mercato della casa e, in ultima analisi, nello stesso mercato finanziario.

Questa combinazione tra finanziarizzazione e globalizzazione è stato il vettore che ha permesso che la crisi dei mutui statunitensi si trasformasse prima in una crisi finanziaria e quindi in una crisi dell'intera economia, a livello non solo americano ma globale. Gli Stati Uniti hanno rappresentato l'epicentro della crisi per la maturità raggiunta dai fenomeni di finanziarizzazione immobiliare – i primi strumenti di *securization* sui mutui erano stati introdotti alle fine degli anni '70 da alcune agenzie federali a controllo governativo oggi a tutti note (Freddie Mac e Fannie Mae) – per la più generale de-regolamentazione delle attività finanziarie promossa dai governi americani a partire dagli anni '80, oltre che, naturalmente, per il ruolo centrale che gli USA occupano nella rete finanziaria globale.

La crisi ha dunque reso evidente le proporzioni assunte dai fenomeni di finanziarizzazione del mercato immobiliare. Ma come si è arrivati a questo punto, in altre parole come le case sono

diventate di carta? E quali effetti ha sulla città – sulla produzione dello spazio urbano e sulla vivibilità ed equità delle società urbane – la finanziarizzazione dell'ambiente costruito? Per rispondere a queste domande facciamo un passo indietro, guardando a come queste tendenze hanno attecchito fuori dal cuore anglo-americano del capitalismo, coinvolgendo anche paesi come l'Italia.

1. Come le case sono diventate di carta

Secondo l'Agenzia del Territorio nel 2009 in Italia le compravendite del settore residenziale ammontavano a 609.145 unità, mentre nel 2006 erano state 845.051. In soli tre anni si è avuta una contrazione del 27%, con il 2008 che, con una contrazione del 15%, è considerato l'anno *orribilis*. Questi dati fotografano l'impatto della crisi finanziaria sul mercato immobiliare e segnalano, più che nel passato, lo stretto legame tra finanza e mercato immobiliare, e quindi tra finanza e città. Nel decennio precedente alla crisi, 1997-2006, l'incremento del numero delle compravendite era stato costante, con un +75% alla fine del periodo. La media annuale delle compravendite, nel decennio 1997-2006, è stata di 712.300 unità, se la si confronta con quella del decennio precedente, 1987-1996, quando la media annuale è stata di 496.500, si può valutare quanto il decennio a cavallo tra la fine del secolo scorso e il secolo nuovo sia stato un decennio caratterizzato dalla centralità dei volumi delle compravendite di immobili e dei plusvalori che questi producevano.

Nei paesi occidentali il valore complessivo degli immobili residenziali è cresciuto nel decennio 1997-2006, da 30 trilioni di dollari ad oltre 70 trilioni, stime del The Economist, un incremento che equivale al raddoppio del Pil di tutti i paesi di quella stessa porzione di mondo. Questo dato che misura un incremento d'insieme, per altro mai verificatosi prima in questa misura, si traduce in una incredibile moltiplicazione dei valori immobiliari: 192% in Irlanda, 154% in Inghilterra, 145% in Spagna, 87% in Francia e Italia. Raddoppi e triplicazioni dei valori immobiliari si nascondono dietro questi valori medi e riguardano soprattutto le grandi città. La crisi degli ultimi anni ha inciso correggendo questi incrementi, soprattutto lì dove maggiore era stata la crescita – in Irlanda e in Spagna, ad esempio – mentre in Italia la correzione è stata molto contenuta, e soprattutto, la contrazione delle compravendite non ha comportato un ribasso dei valori immobiliari, rimasti sostanzialmente stabili.

A fondamento di questo ciclo immobiliare – basato, si noti bene, non sull'aumento dello stock edilizio disponibile ma sul *trading* immobiliare, sul fatto cioè che una casa è stata venduta e comprata più volte nell'arco di poco tempo – ci sono ragioni che affondano direttamente nel sistema economico e in particolare nei processi di ristrutturazione (ricapitalizzazione) del sistema produttivo. La capitalizzazione dell'impresa è ottenuta mediante il meccanismo stesso della *securitization*, la cui *ratio* è proprio quella di consentire all'impresa, attraverso l'esternalizzazione del proprio patrimonio immobiliare affidato ad una nuova società, di ricevere dalle banche finanziamenti senza doversi indebitare e senza doversi far carico del rischio connesso. L'indebitamento è trasferito alla società alla quale si conferisce il patrimonio immobiliare, la società veicolo, ed è questa che dovrà restituire alle banche il finanziamento e gli interessi. La società veicolo trae la propria redditività dall'aumento dei canoni e dai plusvalori ottenuti dalla vendita degli immobili. La redditività è assicurata dalla crescita continua dei canoni di affitto e dei valori degli immobili oggetto di investimento, che consente alle società immobiliari la restituzione di parte dei profitti sia ad investitori (tramite gli interessi sul finanziamento) che a soci (tramite gli utili). Per questo, il rischio conseguente all'indebitamento è un rischio calcolato che il sistema finanziario e soprattutto le banche hanno saputo ridurre e trasferire, in definitiva, alle famiglie che hanno acquistato le case.

Due sono state le azioni strategiche intraprese per conseguire tale risultato: far sì che i valori immobiliari crescessero in modo consistente e liberalizzare i canoni di affitto per facilitare la redditività degli immobili (l'intervento diretto del governo con legge n°431 del 1998 ha cancellato l'equo canone e il contratto cosiddetto "Patti in deroga", rimuovendo ogni limite di prezzo). Sulla prima azione sono state soprattutto le banche a svolgere un ruolo centrale. Dal 1997, infatti, queste

hanno alimentato la domanda di alloggi da parte delle famiglie facilitandone l'accesso al mutuo⁴. Si è registrato, infatti, da parte del sistema bancario, uno spostamento ingente di risorse che sono andate ad alimentare la domanda di acquisto di case da parte delle famiglie. La cronaca finanziaria degli ultimi mesi del 2007 testimonia di come le banche, a cominciare da quelle statunitensi, abbiano agito con leggerezza concedendo mutui anche alle famiglie a rischio di insolvenza. Ma in questa valutazione, come abbiamo già sottolineato, c'era un interesse delle stesse ad alimentare tale domanda. Da essa, infatti, dipendeva la crescita dei valori immobiliari che sono la fonte principale del processo di ricapitalizzazione del sistema economico.

Che sia stato l'indebitamento delle famiglie a sostenere il mercato immobiliare è testimoniato dall'aumento delle compravendite con mutuo ipotecario: in Italia erano circa il 30% alla fine degli anni Novanta, sono quasi il 50% (48%) nel 2006, con una crescita, tra il 2004 e il 2006, di tre punti. In valore assoluto, nel 2006, le compravendite con mutuo sono state 408.869; ai primi posti sono le province di Milano (41.309) e Roma (35.222) che da sole rappresentano il 20% del totale delle transazioni con mutuo. In termini di risorse economiche, nello stesso triennio 2004-2006, l'indebitamento delle famiglie è cresciuto, media annuale, del 30% (da 39,9 miliardi di euro a 52,2). Il ruolo svolto dai mutui, e quindi dall'indebitamento delle famiglie, nel sostenere il mercato immobiliare è ulteriormente verificato anche da quanto avvenuto negli ultimi due anni di crisi, infatti il calo delle compravendite è andato di pari passo con il calo dei mutui, c'è una relazione diretta tra i due indici, mentre non c'è con i valori immobiliari che, come detto, si correggono in misura non sostanziale. Tra il 2006 e il 2007 si registra ancora una crescita dei valori immobiliari del 6% (l'anno prima era stata dell'8%), nel 2008 crescono del 2,9% rispetto al 2007 (meno però dell'indice dei prezzi al consumo, +3,3%) e nel 2009 si mantengono sostanzialmente stabili rispetto al 2008, -0,8%. Tra il 2007 e il 2008 le compravendite con mutuo sono invece crollate del 26,8%, ma a fronte del calo del totale delle compravendite si verifica una crescita della loro incidenza. Incidenza che cresce soprattutto per le compravendite degli immobili piccoli e medio piccoli dove ormai un alloggio su due è acquistato con mutuo. Si conferma quindi nella crisi, seppure a valori negativi, il trend che vede crescere l'incidenza delle transazioni immobiliari con mutuo e, nel dato del 2009, a fronte di un ovvio calo dell'ammontare di mutui, -9,1%, da 34,5 mld a 31,4 mld, cresce invece dell'1,8% l'ammontare erogato per singola unità immobiliare. Anche la durata dei mutui si è allungata passando da una media di 19 anni del 2004 ai 22 del 2006. Ci si indebita di più e per più tempo.

Queste logiche nuove di funzionamento dei mercati urbani non sarebbero sostenibili se accanto alle trasformazioni nei settori finanziario e immobiliare non fossero intervenuti importanti cambiamenti nella regolamentazione pubblica del mercato della casa. Oltre che dai processi di ristrutturazione di grandi imprese industriali, banche e società assicurative, l'imporsi anche in Italia delle logiche e degli strumenti della finanza immobiliare è stato sospinto dagli imponenti processi di dismissione e cartolarizzazione delle proprietà dello Stato, che hanno immesso sul mercato ampi patrimoni liberati da regolamentazioni e vincoli (quali appunto l'equo canone sugli affitti). A partire dalla legge D.Lgs 104/1996 il Governo italiano inaugura una politica di dismissioni del vasto patrimonio immobiliare degli enti previdenziali pubblici, che ammontava all'epoca a 110.000 abitazioni (61% delle quali a Roma), 9.500 negozi e 4,2 milioni di metri quadrati di uffici. Con la legge 23 del novembre 2001, n. 410, vengono cartolarizzate altre proprietà dello Stato, attraverso due maxi-operazioni – denominate Scip 1 e Scip 2 – che hanno riguardato nel complesso beni immobili per oltre 20 mld di euro, rappresentando la più grande operazione di *securitization* mai realizzata nell'Europa continentale.

3. Flussi di capitali e produzione dello spazio urbano

⁴ Nel settembre 1997, il 18% dei finanziamenti oltre il breve termine concesso dalle banche andava alle famiglie per l'acquisto della casa, mentre quasi il 25% era concesso alle imprese di costruzione per l'acquisto di macchinari. Nel 2005, questa ripartizione era completamente mutata: le famiglie ricevevano quasi il 26% dei finanziamenti e le imprese invece poco più del 10%.

Con la crisi si è detto concluso il ciclo immobiliare iniziato a metà degli anni '90 che ha comportato, in tutto l'occidente, la crescita dei volumi delle compravendite, l'incremento dei valori immobiliari, la maggiore incidenza delle compravendite con mutuo sul totale, e l'estensione dei meccanismi della finanziarizzazione per la cattura dei plusvalori immobiliari. Ma la crisi, che ha inciso in modo differente nei contesti economici nazionali, lascia una ancora più chiara evidenza del legame tra finanziarizzazione e città e conferma che quanto avvenuto in questi ultimi dieci anni ha radicalmente modificato la natura del mercato immobiliare, i meccanismi di produzione della ricchezza nella città e, di conseguenza, la città stessa.

La prima considerazione che si può fare su questo cambiamento attiene proprio alla natura della crisi in corso: non si tratta di una crisi del mercato immobiliare, del rapporto tra produzione e domanda di alloggi, ma di una crisi dovuta all'estensione dei meccanismi di finanziarizzazione ai beni immobili. Ed è un fatto incontrovertibile che la crisi odierna nasca dall'estensione, in taluni casi sconsiderata, di tali meccanismi alla città. La crescita dei mercati finanziari, la formazione di un largo bacino di capitali privati di investimento (oltre alle banche, alle assicurazioni e ai fondi pensione, nuovi soggetti quali *private equity*, *merchant bank*, *hedge funds*), lo sviluppo di nuovi strumenti di investimento finanziario-immobiliare – quali i Fondi Immobiliari di Investimento – hanno portato ad una nuova “divisione del lavoro” tra capitale e real estate. (Haila, 1997). Ciò ha trasformato il mercato immobiliare in una sorta di mercato “sottostante” a quello finanziario per immettervi titoli di varia natura allo scopo di incrementare la liquidità del sistema economico. La finanziarizzazione è dunque il segnale di una più ampia mutazione dei meccanismi di produzione della città e dei modi in cui si realizza la crescita economica.

All'interno del ciclo edile gli equilibri e la capacità di assorbire i profitti si spostano a favore del comparto dei servizi, con l'affermazione di un nuovo tipo di operatore specializzato che possiamo indicare con l'acronimo NOTIA (*Nuove Organizzazioni del Terziario Immobiliare Avanzato*). Confrontate agli attori tradizionali, si tratta di società più grandi, operanti spesso su diversi contesti nazionali e urbani, che mobilitano ingenti risorse economiche, relazionali, simboliche e tecnico-organizzative per seguire complesse operazioni finanziario-immobiliari. Il costituirsi di un mercato globale degli investimenti immobiliari, con le sue complesse regole giuridiche, fiscali e urbanistiche, porta gli investitori a preferire sempre più spesso il supporto di grandi società capaci di offrire servizi su tutti i mercati, anziché usare in diversi mercati consulenti diversi. Nel contempo la comparsa di società multinazionali che utilizzano o posseggono aree, piattaforme logistiche, centri commerciali o uffici in diversi città del mondo crea una domanda di servizi immobiliari (dalla consulenza allo sviluppo) su scala parimenti internazionale. Sklair (2005) parla in proposito di classe capitalistica transnazionale, la cui missione è organizzare e garantire le condizioni attraverso le quali sia possibile gestire gli ingenti flussi di capitali in entrata e in uscita dall'ambiente costruito della città. Le Fiere del *real estate* – quale il MIPIM di Cannes, la più importante manifestazione europea nel settore – sono l'emblema dei nodi di raccordo tra i diversi comparti del capitalismo immobiliare (*developer*, investitori specializzati, progettisti e consulenti, utilizzatori finali) e tra questi e le città dove le occasioni di investimento si localizzano.

L'implicazione più forte di questa mutazione è che la crescita immobiliare non è più guidata dalle nuove costruzioni, dall'espansione urbana che si aggiunge a cerchi concentrici facendo aumentare i valori delle aree centrali, ma è alimentata, invece, dalla valorizzazione del patrimonio esistente. La crescita dei valori immobiliari fa leva sull'esistente e solo dopo tracima sul nuovo. Si tratta di un cambiamento radicale del paradigma economico nella costruzione della città e che trova concretizzazione in una nuova parola chiave: rigenerazione urbana.

Come argomentato da una ormai vasta letteratura (si veda Diaz Orueta e Fainstein, 2009) la rigenerazione urbana chiama in causa, in quanto risultato ed epifenomeno, importanti processi di trasformazione a livello economico, sociale e politico. Negli interventi di riqualificazione si manifestano infatti in modo evidente i caratteri che la produzione della città assume nel passaggio dal modello industriale a quello post-industriale, con riferimento alle trasformazioni che hanno investito il settore immobiliare, alla crescente interdipendenza tra dinamiche multi-scalari (dal locale al globale) e all'instaurarsi nei processi di rigenerazione di nuovi rapporti e modalità di

interazione tra attore pubblico e interessi privati. Se fino agli anni '70 la produzione della città ha riguardato terreni non edificati ai margini di espansione della città, con la de-industrializzazione il tema al centro dell'attenzione è la trasformazione della città compatta; se in passato prevalevano usi del suolo uniformi ed omogenei (si pensi ai grandi quartieri residenziali o industriali della periferia), nella fase attuale si è imposta una destinazione multifunzionale degli spazi rigenerati. Infine, se i grandi progetti del dopoguerra erano promossi e finanziati dallo Stato, o da altre emanazioni del potere pubblico, gli interventi recenti hanno come protagonisti – sul piano della progettazione, dell'investimento di capitali e della committenza – gruppi economici privati del settore immobiliare, finanziario e della nuova economia.

Tutto ciò dimostra che alla fine della filiera della finanziarizzazione c'è ancora la città. I plusvalori immobiliari, una volta realizzati e immessi nel sistema economico, raggiunto quindi l'obiettivo di ricapitalizzare il sistema, tornano, almeno in parte, nella città, e si fanno pietra, "atterrando" e concretizzandosi in città e quartieri reali, attraverso operazioni di rigenerazione urbana e valorizzazione immobiliare. La liquidità virtuale deve concretizzarsi e la città, la grande città, è il luogo più adatto. Questa, con il suo capitale fisso fatto di immobili, è stata investita dal processo di espansione dei mercati finanziari che da essa hanno tratto una quantità enorme di liquidità. Ed è qui, dentro la città costruita e da ristrutturare, che prende corpo la mutazione principale che attraversa le città europee e che ne sta rinnovando la condizione.

I processi di rigenerazione urbana negli ultimi anni si sono incrementati di molto per numero e per rilevanza: rigenerazione di aree ex-industriali o di infrastrutturazione ormai inefficiente (porti, *waterfront*, scali ferroviari); costruzione o estensione di infrastrutture di trasporto urbano; rinnovo di quartieri od edifici storici, in particolare per rispondere alla nuova domanda residenziale e di consumo dei ceti sociali alti. Tra le ragioni di questo interesse c'è da annoverare il ruolo strategico che queste trasformazioni rivestono nella filiera della finanziarizzazione. Infatti, fino a qualche tempo fa era opinione comune che gli interventi di rigenerazione urbana avessero un ritorno economico peggiore rispetto ai classici interventi di espansione urbana. Non è più così. Un'indagine inglese svolta nel 2007 su 20 diversi interventi di rigenerazione (in complesso interventi per 7,5 mld di £ - oltre 10 mld di €) mostra che a partire dal 2001 gli investitori hanno mostrato un crescente interesse per questo tipo di interventi. Il ritorno annuale medio degli investimenti negli interventi di rigenerazione è stato del 12,26% contro una media per il complesso degli investimenti immobiliari del 9,65%. Nelle grandi città la redditività di questi interventi è ancora più alta (15,80%).

E' quindi negli interventi di rigenerazione e di riqualificazione che il processo di finanziarizzazione consegue il massimo dei benefici. Ed è qui, che tali processi incontrano il meccanismo del progetto urbano che si configura sempre più come una risposta puntuale, particolare. Per favorire l'arrivo delle risorse dei privati le amministrazioni locali tendono a ridurre la propria visione generale delle trasformazioni e dei fabbisogni per assumere un atteggiamento di tipo adattivo, e l'utilità pubblica è confinata nella previsione di un qualche bene pubblico da offrire, come scambio, alla comunità locale.

Portatori di inedite capacità realizzative e facendo leva sulla possibilità di decidere di investire altrove, le organizzazioni del capitalismo immobiliare sono in grado di esercitare una notevole pressione sul governo urbano e di svolgere un ruolo strategico nella definizione del *frame* entro il quale si muovono i *decision maker*, fungendo da nodo di integrazione tra interessi extra-locali (investitori nazionali e internazionali, grandi studi di architettura, utilizzatori finali quali società multinazionali ...) e locali (il governo urbano, le imprese di costruzioni, i media cittadini...). Ciò rende l'azione politica e l'esercizio di un ruolo regolativo da parte delle istituzioni locali ancora più difficoltoso e fragile di quanto esso già non sia in contesti ad alta complessità e frammentazione quali quelli metropolitani odierni. Alcuni autori (Castells, 2003) sostengono che le culture e i modelli organizzativi propri delle reti dell'economia transnazionale stiano erodendo le *capabilities* di istituzioni e organizzazioni locali, le quali non sarebbero più in grado di governare il nuovo "spazio dei flussi". Anche senza arrivare a queste conclusioni, è indubbio che tempi e spazi dell'economia e della politica siano sempre più in tensione, poiché come ha sostenuto Bagnasco (2003) gli spazi dell'economia sono pensati in funzione degli scambi, di possibilità attive e

potenziali, mentre quelli della politica in funzione della stabilità e di relazioni di reciprocità.

E' così che sotto la forza dei processi di finanziarizzazione la visione pubblica arretra aprendo il campo alla massimizzazione dei profitti. Nella fase iniziale, quella della valorizzazione immobiliare, i plusvalori immobiliari non sono intercettati dall'ente locale, ma anche quando i flussi finanziari ritornano in città, nella fase della concretizzazione dei plusvalori, l'utilità per il soggetto pubblico si riduce a qualche opera pubblica di importanza, spesso, marginale. Esempi recenti italiani molto noti come l'intervento della ex fiera a Milano o come alcune delle centralità in corso di realizzazione a Roma sono l'evidenza empirica di questo processo.

4. Abitare la città finanziarizzata

Nel 2008 il sindaco della città di Baltimora, negli Stati Uniti, ha fatto causa alla *Wells Fargo*, la più grande società erogatrice di mutui della città. L'accusa è aver vanificato con le sue politiche di prestiti predatori e facili le politiche di rigenerazione urbana messe in atto dalla municipalità. Dopo che le famiglie non sono più riuscite a far fronte al pagamento della rata di mutuo e hanno perso la casa – soprattutto famiglie nere, alle quali erano stati imposti mutui *subprime* indipendentemente dal profili di rischio del cliente - interi quartieri della città sono ricaduti nel degrado. Si tratta degli stessi quartieri che grazie agli investimenti pubblici hanno visto crescere i prezzi delle case con benefici per i proprietari e, data la fine della storia, soprattutto per i mediatori immobiliari che con le commissioni sui prestiti hanno incassato buona parte delle plusvalenze. La città si ritrova senza soldi da investire, con quartieri abbandonati, case pignorate e disabitate con le finestre murate o chiuse con il compensato, con meno entrate fiscali e, ancora, con quartieri che sono diventati il terreno di caccia per affaristi e speculatori che si aggirano in cerca di acquisti a poco prezzo. Uno scenario come se ne erano visti solo dopo una catastrofe naturale. Ma qui la ragione è di altra natura e per il sindaco qualcuno deve pagare e questo qualcuno sono le banche.

Questa storia ha il merito di chiarire come è cambiata la natura del rapporto tra economia, finanza e città. La città è al centro della crisi finanziaria che attraversa l'occidente, così come ieri era al centro del meccanismo di finanziarizzazione. Una filiera tutta finanziaria che ha da un lato la città, le sue case e, dall'altro, le famiglie.

La ricapitalizzazione del sistema economico si muove lungo questa filiera ed è nelle famiglie, nella loro capacità di indebitamento, in parte anche sottoposta a forzature, che ha potuto attingere risorse economiche a piene mani. Dominata dal capitale finanziario, la città post-industriale si comporterebbe come una sorta di collettore fluido, in grado di assorbire plus-valori e di tramutarli in valore immobiliare, e viceversa, lasciando sul terreno vittime inconsapevoli di queste dinamiche. Secondo Saskia Sassen siamo di fronte ad un vero e proprio processo di "accumulazione primitiva" in grado di estrarre risorse dall'ambiente urbano – ovvero dalle famiglie di ceto medio-basso che abitano i quartieri residenziali della città – per farle convergere sui mercati e gli attori della finanza speculativa (Sassen 2009).

Se fino al recente passato l'investimento immobiliare equivaleva alla proprietà diretta ed era visto come un investimento "rifugio" che produceva una rendita in funzione anti-ciclica, oggi l'ingresso in società finanziario-immobiliari risponde a logiche di rendimento monetario e di speculazione. Indicatori quali il livello dei canoni e i tassi di capitalizzazione orientano il flusso degli investimenti da un settore all'altro del mercato immobiliare, da un luogo all'altro della stessa città, da una città all'altra del mondo. In altre parole, il settore immobiliare tende a perdere la natura di "valvola di sfogo" che assorbe i capitali in fuga dal settore industriale e manifatturiero nei periodi di sovra-accumulazione, come teorizzato dal modello dei due circuiti del capitalismo di Harvey e Lefebvre. Il nuovo afflusso di capitali che si riversa sul *real estate* assume così una caratterizzazione più strutturale che congiunturale, poiché ha consentito, facendo leva sui valori immobiliari, di stampare moneta reale su meccanismi economici virtuali, rispondendo al bisogno di ricapitalizzazione finanziaria dell'economia post-industriale.

Le case sono diventate come le azioni nei mercati finanziari. Il mercato immobiliare come la finanza. Come in borsa non sempre il plusvalore dipende dai fondamentali dell'azienda così, anche

nel mercato immobiliare finanziarizzato, l'incremento dei valori non dipende dalle caratteristiche dell'immobile. Non c'è corrispondenza con i fabbisogni, non c'è correlazione tra tipo di domanda e tipo di offerta del mercato. Divaricazione che è testimoniata dal ritorno dell'emergenza abitativa.

La crisi degli ultimi anni ha reso infatti ancora più decisivo il ragionamento su come la finanziarizzazione del mercato immobiliare e l'estensione dei meccanismi di finanziarizzazione alla città sia all'origine della difficoltà di abitare nella città, che si traduce principalmente nella impossibilità economica per fasce crescenti di popolazione di accedere sia all'affitto sia alla proprietà. In questa situazione il problema già drammatico dell'accesso alla casa per i gruppi sociali svantaggiati (pensionati e anziani soli, famiglie a basso reddito, madri sole con figli minori, immigrati stranieri) continua ad aggravarsi e prende, in alcuni casi, le forme di una vera e propria "esclusione abitativa" che non riguarda più solo i senza casa ma anche quelli che perdono la casa perché non riescono a pagare l'affitto, i lavoratori a tempo, o chi si deve spostare fuori città, sempre più lontano, per poter acquistare una casa a costi accessibili⁵.

I processi di finanziarizzazione immobiliare si muovono in un campo in cui si scontrano forti interessi materiali e simbolici, derivanti dalla ridefinizione da un lato dei valori immobiliari e, dall'altro, delle risorse dell'ambiente costruito che assumono valore per la vita dei suoi abitanti. Sebbene sia diffusa la convinzione che la crescita immobiliare rappresenti «naturalmente» un'opportunità positiva per l'intera città e per i gruppi sociali che la abitano – alla stregua della marea che, alzandosi, solleva tutte le barche – diverse ricerche (Healey et al., 1992; Fainstein, 2001; Savitch e Kantor, 2002; Moulaert et al., 2003) mostrano invece come i processi di rigenerazione urbana, inserendosi in fratture che attraversano la società locale, determinano costi e benefici non equamente distribuiti. Essi sono in grado di influenzare gli andamenti dei prezzi, la segmentazione dell'offerta immobiliare e i processi di specializzazione funzionale e di accesso alle risorse (beni, servizi, relazioni) che definiscono il paniere di opportunità e l'orizzonte di vita delle persone. Dinamiche, queste, che contribuiscono in maniera significativa ai processi di esclusione e segregazione urbana e che impattano, più in generale, sulla vivibilità delle città.

Demandata principalmente ai meccanismi di mercato, la nuova produzione immobiliare tende a rivolgersi verso gli usi dello spazio più redditizi e che maggiormente riescono a far fronte agli elevati prezzi dei suoli. Il risultato è la progressiva scomparsa di un mercato abitativo privato a basso costo, con conseguente indebolimento non solo dei gruppi svantaggiati, ma anche di gruppi in posizione mediana nella scala sociale. Nel nostro paese, peraltro, questi ultimi hanno già visto progressivamente ridursi le possibilità di accesso all'abitazione (restringimento dell'affitto e aumento dei prezzi, precarietà lavorativa e nuove vulnerabilità, riduzione dell'investimento in *housing* sociale). Anche molte imprese a basso valore aggiunto rischiano di non riuscire a restare sul mercato a causa della crescita dei valori immobiliari e all'impossibilità di accedere ai nuovi quartieri, venendo espulse verso zone marginali e improprie, nonostante che con i loro servizi e la loro offerta di lavoro contribuiscano alla competitività della città.

I processi di finanziarizzazione immobiliare possono dunque essere interpretati come spazio di espressione di dinamiche di polarizzazione sociale che mettono in discussione la tradizionale morfologia delle città europee, caratterizzata da scarsa segregazione urbana e da un più o meno marcato mix sociale. Inoltre, come dimostra la letteratura sulla *gentrification* (Lees et al., 2008), se è vero che nei quartieri soggetti a rigenerazione la qualità delle case e dei servizi tende in genere a migliorare, di questi miglioramenti si appropriano solo alcune fasce minoritarie della popolazione, mentre gli abitanti di livello sociale medio-basso potrebbero non riuscire più ad accedere ai servizi locali (divenuti troppo costosi), se non, addirittura, essere costretti ad allontanarsi dal proprio

⁵ A questo proposito è utile riprendere alcuni dati: in Italia, dati Istat, le famiglie senza casa sono circa 153 mila, di questi 120 mila vivono in coabitazione. Le famiglie invece che nel 2007 hanno visto aumentare l'incidenza del rapporto canone/reddito superiore al 30% sono aumentate di circa 400 mila unità. E' soprattutto nella fascia di reddito tra 10 e 30 mila euro che si concentra il disagio. Infatti, le famiglie in questa fascia di reddito sono circa 1,2 milioni, di queste, nel 2005 circa 600 mila (il 50%) era nella condizione di una incidenza canone reddito superiore al 30%, nel 2007 le famiglie in questa condizione sono cresciute fino a 907 mila, ormai si tratta di otto famiglie su dieci. Questi dati spiegano che il disagio abitativo è molto diverso da quello degli anni Settanta quando era sufficiente costruire nuove abitazioni.

territorio di vita e relazione.

Il mutato rapporto tra economia e città ha trasformato quest'ultima in una sorta di banca dalla quale attingere risorse economiche, che altrimenti non ci sarebbero, date le difficoltà dei settori produttivi manifatturieri, da immettere nel sistema economico per garantire la permanenza degli stessi livelli di ricchezza. La città finanziarizzata è una città profondamente diversa dalla città industriale ma anche da quella dei servizi. E' una città dove si sono rotti tutti i legami e le interdipendenze che la compongono. E' una città che seleziona e divide; una città della differenza e non delle differenze. E' una città che si è fatta funzionale alla diffusione di un capitalismo finanziario predatorio e che per diffondersi ha dovuto prima vedere rotti tutti i vincoli e i sistemi di controllo soprattutto nell'uso dei beni comuni, è una città che risponde ad un sistema economico che si costruisce sul debito e sul vuoto invece che su strutture produttive. L'appellativo è che la città, quindi la politica, non deve porre impacci alla regola del "capitalismo egoista" che vuole che si selezioni in modo quasi automatico il cammino più breve per ottenere il profitto maggiore. Una forma di capitalismo dalle quale anche alcuni economisti ormai prendono le distanze tanto da porre, proprio a causa degli effetti sempre più insostenibili di questo, la questione di una "rifondazione capitalista".

La città finanziarizzata è una città diversa da quella che abbiamo conosciuto non tanto nel suo aspetto fisico ma nelle conseguenze che essa determina sugli abitanti, su chi vive in città. Se la città è finanziarizzata ogni cosa al suo interno è funzionale alla produzione di plusvalori finanziari e tutti noi siamo attraversati dai conflitti che questa condizione produce, come l'essere produttori, consumatori e debitori allo stesso tempo.

Tra rendita urbana e rendita finanziaria: la città a frattali¹

di Giulio Sapelli

(Docente di storia economica all'Università degli Studi di Milano)

La riflessione sulla rendita fondiaria urbana è oggi al centro della discussione di una minoranza di osservatori scientifici: economisti non neoclassici e geografi territoriali che pongono al centro tanto la produzione quanto la riproduzione della vita sociale. La ragione di ciò risiede nel fatto che la discussione sulla globalizzazione ha, di fatto, oscurato i temi della genesi storico-concreta della nuova città che sorge dinanzi ai nostri occhi e ha spostato l'attenzione più sui temi del *government* cittadino che su quella della sua significatività, la quale non può che essere, insieme, sia simbolica che materiale.

La ragione di ciò è evidente. La mondializzazione dell'economia, che è in corso, de-gerarchizza negli anelli mondiali del potere il ruolo degli stati nazionali (non li elimina, infatti) e pone su una più alta gerarchia del potere le città, intese come cerchie sociali di aggregazione, più o meno dense, di relazioni donative, di valori di scambio, di valori d'uso: tanto di aggregati umani quanto di sedimentazioni di stock di capitali, che sono valorizzati o attendono di esserlo. Ovunque, il lavoro immobiliare è intenso, rivestito di panni scientifico-creativi, museografici, di *ville de loisirs* o di nuovi *landscape* artistici ecc. Ormai si parla sempre più frequentemente di marketing locali divenuti incunaboli di professioni e quindi di ceti e classi sociali, che fanno sentire la loro voce con l'attività di lobby e l'advertising. Di più: improvvisati studiosi hanno introdotto la categoria della discussione pubblica habermasiana per ipotizzare che la creazione delle città sia possibile con una logica argomentativa – che definiscono governance invece che *government*, rivelando la loro fragilità culturale – anziché con quell'inevitabile mix, perenne, tra quest'ultima e il ruolo del potere situazionale di fatto dei predominanti attori invisibili, che spesso definiscono occultamente la stessa agenda di discussione, che è pubblica solo per coloro, direbbe Prezzolini, 'che la bevono'.

Il merito di tali discussioni, in ogni caso, è di porre all'ordine del giorno il tema della trasformazione profonda della dimensione urbana e di consentirci di riallacciarla a temi che sono essenziali per comprendere quale sia il meccanismo di accumulazione capitalistica che va delineandosi in forme nuove dinanzi ai nostri occhi. In questa luce, l'articolo di Walter Tocci, che segue queste mie pagine, è un testo che reputo fondamentale. Un fenomeno socio-economico mondiale di natura diversa da quelli che, nel nesso esistente tra rendite e profitto, si sono via via susseguiti da circa tre secoli – da quando cioè apparve il moderno capitalismo – va realizzandosi. E in guise diverse. E la diversità si misura soprattutto tra l'Europa, da un lato, che – come ho già detto precedentemente su 'Dialoghi Internazionali' – è caratterizzata dalla scarsissima presenza di metropoli e dalla prevalenza delle città e, dall'altro lato, i continenti dove la metropoli, invece, emerge con prepotenza. Continenti, appunto, dove la dimensione metropolitana è prevalente, con tutte le conseguenze del caso che cercherò di lumeggiare, ammesso e non concesso ch'io sia in grado di farlo. Il dato comune, in ogni caso, è il ruolo sempre più rilevante delle autorità

¹ G. Sapelli, *Tra rendita urbana e rendita finanziaria: la città a frattali*, in C. Agnoletti e S. Di Maio e (a cura di), *Il contrasto alla rendita. Le nuove sfide dell'economia urbana*, supplemento al n. 2/2011 del quadrimestrale "Scelte pubbliche".

governative nel modellare il volto delle nuove città o metropoli (d'ora innanzi userò il termine indifferenziatamente, dopo l'avvertimento ora posto). Ma è un ruolo diverso da quello del passato. Esso si esprimeva un tempo con lo strumento gerarchico del piano regolatore, ossia con l'intervento della mano pubblica a cui i desiderata privati dovevano piegarsi, fatto salvo i processi di bargaining precedenti. Ora prevale in ogni latitudine e longitudine, su scala mondiale, una progettazione contrattata, che co-definisce con gli attori privatistici la fisionomia delle trasformazioni urbane. È l'inveramento della politica su scala diffusa, ossia il disvelamento che a fianco e fianco con più forza della rappresentanza territoriale, nel farsi della decisione, opera prepotentemente il potere situazionale di fatto. Il problema del potere diviene, dunque, centrale, anche se la retorica sulla 'regolamentazione' di matrice francese ha avuto spesso il ruolo di obliterarlo eufemisticamente. Ciò che non si può obliterare è il ruolo sia di creazione di domande di beni e di servizi che le città sono potentemente in grado di attivare anche dopo la deindustrializzazione di talune di esse, soprattutto in Europa, sia di attivazione di potenziali di offerta di beni e servizi produttivi e simbolici, come è evidente negli studi particolarmente importanti di antropologia urbana, che si sviluppano con un'intensità sempre maggiore. I consumi si dipanano secondo logiche che si sviluppano soltanto se anche i servizi offerti dalla mano pubblica, per esempio, migliorano e questo riclassifica in forma radicale il rapporto tra pubblico e privato a partire dalla dimensione urbana. Il mercato trova in tal modo un sostegno nella rete di servizi che il governo della città è in grado di offrire e questo è un formidabile incentivo per riclassificare il rapporto tra funzioni direttive e funzioni decisionali nell'aggregato urbano. Questa è la ragione di fondo che spiega la crescita dell'interesse delle città come reti della conoscenza e poli aggregativi possibili dell'eccellenza delle prestazioni lavorative, con tutta la vulgata sui talenti creativi che ne consegue.

La valorizzazione del capitale non si fonda più sulle logiche della città meramente produttiva, quanto su quelle della città dei servizi, sia in Europa sia nei continenti in cui alle città è ancora affidato un ruolo industriale (si pensi ad esempio ad Agra, a Pechino, a Mumbai ecc.).

Queste trasformazioni impongono di riflettere sullo stesso concetto di rendita fondiaria, come fa Tocci nel suo articolo. I classici definivano la rendita fondiaria urbana come il frutto del possesso di un bene scarso o irriproducibile. In questo caso il suolo, con una destinazione rivolta all'edificazione abitativa o produttiva o di servizio: un bene sempiternamente scarso e quindi produttore, appunto, di un utile non soggetto al rischio tipico dell'intrapresa. Oggi viviamo tanto negli anni della rendita urbana non assoluta ma differenziale, ossia non generata dal passaggio di destinazione del suolo (da agricolo a edificatorio), quanto in quelli della formazione di un utile che si produce grazie alla particolare posizione del suolo posseduto in relazione al territorio in cui si colloca, oppure per particolari sue caratteristiche che lo rendono ancora più scarso e irriproducibile.

La caratteristica saliente di questa rendita differenziale, tuttavia, è quella della sua proliferazione a macchia d'olio o a raggiera o ad arcipelago, estensivamente, non intensivamente: con le città diffuse, diluite nello spazio, con la campagna urbanizzata e la città colonizzata dalla campagna, come aveva preconizzato Kemal Karpatnei nei suoi pionieristici studi su Istanbul negli anni Sessanta del Novecento. Un insediamento umano che ha sconvolto tutti i presupposti 'lecorbusiani' di città lineari e simili, per fondarsi, invece, sul caos del trasporto individuale e lo spreco energetico di massa, con conurbazioni ad alveare fitto e variabile, quali mai si erano viste prima nella storia mondiale. Da un mondo dicotomico urbano-rurale, centro-periferia, si passa a un mondo a frattali a geometria variabile e instabile, con altissimi costi di sostenibilità, proprio allorché quest'ultima

è divenuta il leitmotiv degli sprovveduti saliti in cattedra. Ma mentre tutto ciò potrebbe implicare, cartograficamente, una città sempre più ‘incapsulata’ nel localismo, i terminali tecnologici e di relazione commerciale e intellettuale despaializzano e deterritorializzano l’insediamento a frattali e lo collegano con l’universo-mondo dell’abbassamento dei costi di transazione di tempo e di spazio, ottenibile grazie all’ITC e alla possibilità di spostamento delle masse umane grazie a quella stessa trasformazione dei costi di transazione (low cost ecc.). La complementarità e la sinergia sono i paradigmi relazionali transnazionali delle città a frattali. È significativa l’universalizzazione della ‘perdita di bellezza’ che lo sviluppo a macchia d’olio ha provocato in tutto il mondo. Non è possibile, forse, una manutenzione della bellezza in una città a frattali. Mi viene alla mente (ho ritrovato un ritaglio di un quotidiano in un vecchio libro della mia seconda giovinezza) quando Antonio Cederna affermò in occasione della sua elezione a deputato romano nel 1989: ‘La città continua a espandersi senza regole né misura, caoticamente verso sud, stringendo sempre più l’Appia nella sua morsa: vengono attuati nuovi attraversamenti, si addensano nuove borgate, la città dilaga senza soluzione di continuità, come un’infezione. Scompare il distacco fra città e colli, tutto diventa un’ininterrotta serie di sciatti, lerci, sobborghi: una nuova immensa escrescenza si propaga a sud, con tutti i suoi deleteri effetti sulla città, conferma dell’anarchica espansione a macchia d’olio, scomparsa di tutte le zone verdi sotto un’unica colata cementizia, congestione e minaccia di distruzione del centro storico, sconfitta di ogni razionale pianificazione’. È quello che è avvenuto, ma non solo a Roma: in tutto il mondo, il mondo soprattutto non europeo, come sa chiunque affidi il suo cuore a uno slancio di conoscenza che travalica l’Atlantico, sino al Pacifico...

Il fenomeno dell’espulsione dei residenti abituali dai centri storici in tutto il globo è noto da tempo e dovuto all’aumento dei prezzi delle aree abitative in misura esponenziale. Soltanto in Italia, del resto, tra il 1998-2005 l’aumento medio dei valori immobiliari è stato del 69%, a fronte di un aumento dei redditi del 16%. La città europea e nordamericana, salvo quelle eccezioni straordinarie che sono ancora le città dell’automobile e della siderurgia negli Stati Uniti, è radicalmente cambiata. Non è più lo spazio della riproduzione di una forza lavoro industriale, i cui rappresentanti politici cogestivano interclassisticamente le funzioni di urbanizzazione in un complesso equilibrio tra conflitto e partecipazione. I conflitti francesi nelle *banlieue* sono stati i più esemplari epifenomeni di quanto intendo significare: la nuova produzione immateriale – autonoma, diffusa, piccola e media attorno alla famiglia che svolge attività d’intrapresa in forme nuove rispetto al passato – è ancora istituzionalmente invisibile e per certi versi ingovernabile proprio laddove – la città medievale e poi borghese – era nata l’idea stessa di governo della polis.

Su, in, tra, questa informalità invisibile si incista, con prepotenza, un’altra forma di rendita: quella finanziaria, mondializzata per eccellenza e per definizione, che non ha nulla di *embedded* ma tutto di transnazionale, e che pure deve trovare un punto di appoggio per la stessa logica della sua valorizzazione, che altrimenti non diviene possibile. Rendita urbana, rendita fondiaria, rendita finanziaria si fondono in un magma di frattali. Ma questa funzione è potentissima, perché senza la finanza la rendita urbana non si realizza. Questa è l’altra grande trasformazione sotto i nostri occhi. Lo stesso marketing territoriale perde la sua densità ricreativa e da competizione *des loisirs*, per divenire ipostatizzazione di un midollo di governo cittadino assimilato – tragicamente – a quello delle imprese capitalistiche. Le città si fanno portatrici di una vera e propria politica economica diretta transnazionalmente, dalle società immobiliari e finanziarie più aggressive che hanno per oggetto aree edificabili e piani di rientro dagli indebitamenti che si sono rivelati disastrosi. Viene

delineandosi una vera e propria simmeliana aggregazione di società segrete che hanno come fine, nelle nuove città, di allocare interessi finanziari, politici, immobiliari che ovunque hanno una trama finissima di relazioni omofiliache, familiaristiche, consanguinee.

La globalizzazione transnazionale è la quintessenza formativa di tali società segrete. Il mercato presupposto perfetto altro non è che la reificazione dell'emofilia collusiva dentro, al margine, fuori dalla legge. Di qui il nuovo nesso che esiste tra ingiustizia e città e che deve divenire il nuovo terreno di studio eticamente orientato nel futuro.

In questa luce dobbiamo ripensare ai due fattori genetici della rendita fondiaria posti a fondamento dei due modelli ottocenteschi di Ricardo e Von Thünen. Infatti, se la rendita è legata a vantaggi localizzativi in cui l'informazione e il livello di domanda giocano un ruolo decisivo, allora essa può trasformarsi in elemento decisivo per la realizzazione della fisionomia delle città e del territorio, quale che sia la sua nuova forma, come quella prima evocata.

Ma questo può avvenire solo se si pongono in atto forme efficaci di controllo della rendita. Occorre limitare la scarsità dei suoli destinati a uso urbano e il costo sociale di tale produzione deve essere sostenuto da coloro che ne beneficiano. Di più: la rendita deve ridistribuirsi con la creazione di infrastrutture che rendano possibile dotare di capacità edificatrice luoghi non vantaggiosamente localizzati. Infine, il prelievo fiscale deve tornare a essere, dopo decenni di supply-side economy, uno strumento centrale di giustizia distributiva. In questo modo, le economie di agglomerazione e i rendimenti crescenti di scala urbana continuerebbero sì a costituire le ragioni di fondo per cui esistono le città, ma vedrebbero prodursi nel loro stesso seno dei processi tali per cui non sarebbero in vigore solo le logiche del rapporto tra rendita e profitto, ma anche una dinamica che individua nell'urbanizzazione una potenzialità di generare innovazione. In questo modo la molla dello sviluppo urbano non risiederebbe solo nel livello differenziale del profitto atteso dagli imprenditori rispetto a quello atteso dagli operatori immobiliari.

L'altro elemento del motore dell'economia e della città potrebbe essere rappresentato dall'innovazione (e, quindi, dal profitto schumpeteriano), intesa come una variazione delle tecnologie nei mercati e nei prodotti e, nello specifico urbano, nelle attività presenti nella città: il proprietario del suolo urbano sarebbe posto in grado di appropriarsi, grazie all'"agglomerazione" dei vantaggi "dell'atmosfera urbana" generatrice d'innovazioni, dei profitti schumpeteriani.

In questo modo, come hanno ben detto studiosi innovativi come Allen Scott, la rendita fondiaria urbana non sarebbe più intesa soltanto come un ostacolo alla diffusione capitalistica, alla sua riproduzione allargata. Del resto la città "a frattali" ne è la dimostrazione. La rendita diviene, ormai, uno degli strumenti di una nuova accumulazione originaria che consente la creazione delle immense cittadelle del consumo capitalistico e quindi della sua riproduzione ciclica: i centri commerciali, le città-dormitorio estese fino all'universalizzazione della disgregazione metropolitana, con la stessa fuga dai centri storici che alimenta tali fenomeni fornendo loro una sorta di legittimazione culturale. Di più: la "gentrificazione" delle aree urbane conduce a una nuova riqualificazione dei centri storici. E questo mentre la valorizzazione del suolo è inserita con grande forza nel processo di finanziarizzazione dell'economia globale: si tratta di un investimento fondiario puro, che può essere trattato come un derivato, come un processo di vendita di azioni di società costruttrici prima che sia iniziata ogni attività produttiva edificatoria. È la società per azioni che riappare nella sua forma pura per la valorizzazione rischiosa, da *securitization*, della stessa rendita fondiaria urbana differenziale.

Queste nuove strategie di realizzazione della rendita sono dinanzi ai nostri occhi: sono le cattedrali delle nuove edificazioni che, oggi in tempi di depressione economica mondiale, l'interruzione del circuito della liquidità interbancaria ha ridotto a scheletri immoti che attendono una nuova iniezione di capitali che tarderà per moltissimo tempo, ma che per ora, con la sua interruzione, ci ricorda che ogni modello di valorizzazione del capitale, tanto più di quelli che avvengono attraverso la rendita, è pervasivamente in atto. Ma è soggetto a quell'instabilità – la pericolosa innovazione, ricordiamolo! – che il dimenticato Hyman Minsky ci aveva descritto quarant'anni or sono con insuperata – e inascoltata – perizia antiveggente. Anche di questo ci parla il rapporto tra rendita e profitto, i cui simboli vivono con noi, oggi, come nuovi “cittadini” della globalizzazione.

Incentivare la rigenerazione urbana contrastando il consumo di suolo

1. Le risorse territoriali tra obiettivi di pianificazione e rischi di mercato

1.1. Risorse da salvaguardare perché beni comuni

Da qualche tempo l'attenzione della cultura urbanistica ed ambientalista, e quindi anche dell'attività di pianificazione, si rivolge con insistenza al consumo di suolo. Il suolo utilizzabile per usi plurimi connessi ad attività primarie ed a servizi ricreativi, e nello stesso tempo utile per assicurare agli insediamenti un'elevata qualità ecologica, è un "bene pubblico" o "comune" al pari di altre categorie di beni, quali ad esempio i beni culturali, il paesaggio, le acque e tanti altri ancora. Per la conformazione del territorio nazionale e per gli sviluppi insediativi che vi sono stati realizzati, in Italia il suolo non ancora urbanizzato è risorsa scarsa. Il consumo di questa risorsa, inteso come impiego per usi insediativi ed infrastrutturali e quindi come sua definitiva perdita per gli usi extraurbani, riguarda soprattutto le zone pianeggianti periurbane, ove sono molteplici e forti gli interessi economici che premono a tal fine sulle Amministrazioni comunali.

Ragionando in termini di uso efficiente delle risorse territoriali, è evidente che non ha senso consumare ulteriori quantità di suolo extraurbano, allargando così i bordi del territorio urbanizzato, quando contemporaneamente, all'interno della città, si formano bolle di degrado che si dilatano mano a mano che la città si espande.

Eppure l'espansione degli insediamenti e il contestuale consumo, o comunque l'impegno per usi urbani, dei cosiddetti *greenfields*, prosegue. Ogni revisione degli strumenti urbanistici, sia che avvenga tramite un Piano regolatore di tipo tradizionale, sia che venga operata attraverso un Piano comunale di nuova concezione - che distingue le componenti strutturali da quelle operative - apre a nuove urbanizzazioni: le proprietà e i loro consulenti premono sulle Autorità locali che, deboli, cedono alle pressioni. Solo i Piani comunali più rigorosi riescono a limitare il sacrificio dei *greenfields* in termini quantitativi e qualitativi, cioè circoscrivendolo ai terreni interclusi o contigui al territorio urbanizzato.

Insieme con l'espansione si forma la rendita urbana, assoluta e differenziale. Durante il lungo processo di pianificazione, che dall'elaborazione del documento preliminare passa attraverso vari passaggi tecnici e politico-amministrativi fino a concludersi nella stipula della convenzione del piano attuativo, la rendita avanza e si attesta su valori crescenti man mano che si consolida la conformazione edificatoria dei suoli. Il contestuale conflitto fra chi opera a favore della creazione e dell'appropriazione privata della rendita e chi, sul fronte opposto, cerca di contenerla socializzandone almeno una quota (attraverso la perequazione e la compensazione urbanistica, il concorso delle proposte private, il contributo di sostenibilità, ecc.) è durissimo, e l'esperienza dimostra che comunque, alla sua conclusione, la prima posizione non è mai perdente.

1.2. Risorse da mobilitare perché generatrici di opportunità

Mentre le città si espandono, alcune loro aree interne perdono di funzionalità, diventano obsolete, manifestano varie forme di degrado.

Le aree degradate, dismesse o sottoutilizzate, grazie alla loro dimensione ed alla posizione che occupano nel sistema urbano, sono unanimemente considerate importanti risorse per il futuro delle città: attraverso la loro riqualificazione e riconversione è possibile innestare nel tessuto urbano funzioni di rilevanza strategica, promotrici di sviluppo economico e sociale, attrattori di investimenti, capaci di accrescere la competitività della città.

Che nelle politiche urbane si debba dare priorità alla rigenerazione rispetto all'espansione è un fatto assodato, tanto nel dibattito culturale, quanto in quello politico.

Tuttavia la rigenerazione urbana è ostacolata da complesse situazioni proprietarie e societarie, da lunghe e contrastate procedure urbanistiche, da dispositivi autorizzativi plurimi con pronunciamenti delle autorità responsabili che non sono sempre univoci, dagli elevati costi delle bonifiche e delle demolizioni, e comunque da maggiori difficoltà nell'organizzazione dei lavori che si riflettono in maggiori costi rispetto all'edificazione in zone di espansione.

La rigenerazione urbana, in molti casi, è considerata un "fallimento del mercato", nel senso che il mercato, con le proprie forze, non è in grado di realizzarla. E' quindi necessario che ci sia un intervento pubblico che crei condizioni favorevoli all'investimento privato.

L'esperienza dei programmi innovativi in ambito urbano di iniziativa ministeriale - dai programmi di riqualificazione urbana ai programmi di quartiere fino ai Pic Urban - sottintendeva proprio questa consapevolezza. Ma queste sperimentazioni si sono pressoché esaurite, così come i flussi finanziari che avevano veicolato nelle nostre città.

Nell'assenza di incentivi finanziari e fiscali statali, la creazione di condizioni economiche favorevoli all'iniziativa privata è affidata alla valorizzazione fondiaria, ossia al cambio delle destinazioni d'uso e all'incremento delle superfici utili. Ai maggiori ricavi che il progetto così concepito può conseguire è affidato il compito di coprire tutti i costi, fra cui anche quelli finanziari connessi ad iniziative ad alto rischio e con prolungato impiego del capitale.

La trasformazione urbana attuata mediante progetti così concepiti dà luogo a volumetrie e funzioni molto impattanti su un sistema urbano che, in genere, è già carente di infrastrutture e servizi. La trasformazione urbana richiede quindi un robusto adeguamento delle infrastrutture e delle attrezzature, ossia della componente pubblica della città.

Poiché tale adeguamento è molto costoso e le Amministrazioni non sono in grado di coprirne i costi, agli operatori privati viene richiesto di farsene carico. La disponibilità degli operatori è subordinata all'accettazione, da parte dell'Amministrazione, che i maggiori costi siano compensati da ulteriori quantità edificatorie o dalla previsione di nuove pregiate funzioni, ossia da ulteriori valorizzazioni fondiarie.

Il finanziamento della trasformazione urbana avviene dunque attraverso le valorizzazioni fondiarie, e quindi attraverso la generazione di rendita urbana.

1.3. Gli interrogativi

Questa prima parte del ragionamento conduce alla seguente considerazione. Le città italiane sono interessate da un duplice contestuale fenomeno. Per un verso si espandono, consumando in modo irreversibile una risorsa scarsa, sotto la spinta dei processi di formazione ed appropriazione privata della rendita urbana. Nello stesso tempo le politiche di riqualificazione, in assenza di adeguate incentivazioni finanziarie e fiscali, sono anch'esse alimentate dalla rendita urbana. La duplice dinamica pone parecchi interrogativi.

Un primo interrogativo attiene in modo specifico alla riqualificazione urbana. La riqualificazione delle nostre città, e quindi anche il rinnovo ed il potenziamento delle infrastrutture e delle attrezzature, può essere affidata principalmente, o addirittura esclusivamente, ai meccanismi di formazione e di appropriazione della rendita urbana?

E' evidente che un'impostazione del genere pone innanzitutto un problema di equità territoriale, poiché i livelli che la rendita può raggiungere, e quindi le capacità di finanziamento di opere

pubbliche che può esprimere, sono molto differenziati in Italia fra nord e sud, fra città grandi e città medio-piccole, fra aree economicamente forti ed aree deboli. Se questa dovesse confermarsi come la principale o addirittura l'unica modalità di finanziamento della città pubblica, ne risulterebbero accentuati gli squilibri economico-territoriali del paese, con gravi effetti negativi anche sul piano sociale.

Gli effetti sociali di questa modalità di produzione delle infrastrutture e delle attrezzature potrebbero essere infatti tali da non assicurare, sul medio e lungo periodo, il livello minimo dei servizi che l'attuazione della riforma federalista dello Stato deve comunque assicurare. Alla "perequazione urbanistica" andrebbe dunque riconosciuta anche una dimensione nazionale, oltre a quella comunale.

Altri interrogativi riguardano l'effettiva capacità della rendita di alimentare contestualmente l'espansione e la riqualificazione urbana.

Un processo di sviluppo basato per un verso sul progressivo consumo di suolo e per l'altro sull'incremento dei carichi urbanistici, e quindi sull'utilizzo spinto della leva della rendita, è sostenibile per un paese quale è l'Italia?

Quando l'offerta è rigida, come di solito avviene nel caso delle aree edificabili o suscettibili di trasformazione, il prezzo dipende dalla domanda. Ma la domanda nelle "città al tempo della crisi" o quella che fra qualche anno si formerà nella "città oltre la crisi", sarà rispondente alle aspettative di valorizzazione che nel frattempo si saranno formate nelle menti e nei programmi dei proprietari fondiari e dei promotori immobiliari? E di conseguenza, quali saranno le future dinamiche di trasformazione urbana per quanto riguarda l'espansione per un verso, con il connesso consumo di suolo, e la riqualificazione per l'altro?

E' realistico il rischio che il blocco dei valori fondiari sulle aspettative dei soggetti detentori delle aree da edificare o da riqualificare, si ripercuota negativamente sui tempi di attuazione dei piani e progetti pensati per le nostre città, e più in generale sul soddisfacimento delle esigenze delle comunità locali?

Non c'è il pericolo, infine, che la domanda ancora una volta si incanali preferenzialmente verso le costruzioni realizzabili con più rapidità e minor costo nelle aree di espansione?

2. Gli strumenti regolativi per un uso efficiente ed efficace delle risorse

Gli interrogativi appena posti, in gran parte retorici, scaturiscono da osservazioni empiriche sulle dinamiche economiche che oggi accompagnano la formazione degli strumenti urbanistici.

All'analisi ed alle preoccupazioni devono tuttavia seguire delle proposte in merito alle misure che potrebbero essere assunte per affrontare le problematiche esposte. Le misure di seguito proposte ricadono nell'ambito degli strumenti di tipo regolativo che lo Stato, intendendo con ciò l'insieme delle Amministrazioni pubbliche, potrebbe utilizzare.

2.1. La pianificazione cooperativa

Gli operatori del settore immobiliare ravvisano nel frammentario e conflittuale sistema delle decisioni pubbliche il nodo cruciale da sciogliere per sostenere le strategie di riqualificazione urbana rendendo l'investimento privato più attraente rispetto all'espansione.

La molteplicità di competenze decisionali pubbliche che si addensano sui complessi immobiliari da trasformare, la separatezza dei processi decisionali nel settore pubblico, la lunghezza delle procedure, la discrezionalità di talune autorità e l'esercizio di tale potere anche durante la fase di esecuzione dei lavori, determinano maggiori costi in termini di spese tecniche aggiuntive, superiori oneri finanziari, costi addizionali per particolari tipi di opere richieste. Questa situazione genera anche costi indiretti in termini di incertezza e quindi di maggior rischio, poiché qualsiasi

investimento privato in condizioni di “incertezza del diritto” richiede un saggio di redditività molto elevato. Nelle deludenti operazioni di valorizzazione e dismissione dei beni immobili pubblici si possono ritrovare molte rappresentazioni della criticità descritta.

Così, quando un nuovo strumento urbanistico mette in gioco sia la possibilità di realizzare nuovi insediamenti che quella di riqualificare aree degradate, i *greenfields* godono di un enorme vantaggio competitivo rispetto ai *brownfields*, il quale si traduce in una sorta di “rendita differenziale da ordinamento” per i loro proprietari. In altri termini, una quota della rendita che si forma nei *greenfields* è ascrivibile alla restrizione dell’offerta connessa ai maggiori tempi, costi e rischi della riqualificazione urbana.

Dunque una prima importante risorsa da mobilitare per la “città nella crisi ed oltre la crisi” riguarda la concreta possibilità di abbattere una considerevole quota dei costi della trasformazione urbana, incidendo in modo strutturale sulle inefficienze e sugli sprechi che si verificano nei processi decisionali interni al sistema della Pubblica Amministrazione.

2.2. Un piano comunale di nuova concezione ed i “crediti edilizi verdi”

La pianificazione di nuova concezione, con l’affermazione della cosiddetta “sostenibilità forte” nella pianificazione di tipo “strutturale” attuabile attraverso l’imposizione di vincoli e di limitazioni all’uso dei suoli, fornisce un punto di partenza essenziale per le strategie tese a contenere il consumo di suolo ed a privilegiare la riqualificazione urbana.

La componente strutturale del piano comunale, attraverso l’identificazione dei valori ambientali e paesaggistici non negoziabili, la formulazione di previsioni urbanistiche prive di effetti conformativi sull’edificabilità dei suoli, la definizione di un dimensionamento contenuto in termini assoluti, la possibilità di attribuire una quota significativa di tale dimensionamento all’incentivazione delle politiche di riqualificazione urbana, crea i presupposti perché la componente operativa ne concretizzi gli obiettivi strategici realizzando la cosiddetta “sostenibilità debole”.

La componente operativa del piano comunale consente infatti che le strategie basate sulle inibizioni e sulle limitazioni normative siano integrate da incentivi e disincentivi di natura economica, e quindi possano raggiungere livelli superiori di efficacia.

Una proposta operativa, al riguardo, prende spunto dai “certificati verdi”, forma di incentivazione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili praticata da qualche tempo in molti paesi (alcuni Stati negli Usa, Regno Unito, Svezia, Paesi Bassi) e da qualche anno anche nel nostro. Si tratta di certificati che corrispondono ad una certa quantità di emissioni di CO₂: se un impianto produce energia elettrica utilizzando fonti rinnovabili e quindi emettendo meno CO₂ di quanto avrebbe fatto un impianto alimentato con fonti fossili, il gestore ottiene dei “certificati verdi” che può rivendere a industrie o attività che sono obbligate a produrre una quota di energia mediante fonti rinnovabili ma non lo fanno autonomamente. Il risultato è la creazione di un mercato di “certificati verdi” che porta ad incentivare processi di produzione dell’energia in grado di ridurre i gas-serra evitando un intervento diretto dello Stato.

La stessa impostazione potrebbe essere adottata per i processi di riqualificazione urbana, da promuovere in opposizione alle espansioni consumatrici di *greenfields*. In questo caso, essa potrebbe configurarsi nel modo seguente: se i proprietari di aree dismesse o degradate riqualificano le loro aree con progetti rispettosi del carico urbanistico ed ambientale sostenibile, ottengono dal Comune dei “crediti edilizi verdi” che possono rivendere ai proprietari di terreni di futura urbanizzazione.

Perché ciò avvenga occorre che la componente operativa del piano comunale assegni ai suoli da urbanizzare un indice di edificabilità territoriale minimo ed uno massimo: l’indice minimo è quello che viene riconosciuto al suolo per effetto della perequazione urbanistica, e quello massimo è quello progettuale da raggiungere quale condizione vincolante per la realizzazione della trasformazione urbanistica.

I “crediti edilizi verdi”, previsti dal Comune nell’ambito del dimensionamento del piano strutturale, sono riconosciuti dal piano operativo quale incentivo alle proprietà delle aree degradate che attuano progetti di riqualificazione. Pertanto concorrono a finanziare la “città pubblica” senza che sia necessario incrementare le quantità edificatorie, e quindi compensare i relativi costi con la creazione di rendita urbana. Attraverso l’attribuzione o la commercializzazione dei “certificati edilizi verdi” la riqualificazione delle aree urbane dismesse o degradate si legherebbe all’espansione urbana, diventandone condizione vincolante.

A questa proposta reca un importante supporto la decisione del Consiglio di Stato sul Prg di Roma (cfr. decisione n. 4545 /2010), che afferma la “potestà amministrativa di governo del territorio, alla quale è connaturata la facoltà di porre condizioni e limiti al godimento del diritto di proprietà non di singoli individui, ma di intere categorie e tipologie di immobili identificati in termini generali e astratti”, sostenendo, in merito agli indici di fabbricabilità, “l’ampia discrezionalità che connota le scelte in materia di governo del territorio”. Ne consegue che ai suoli di nuova urbanizzazione potrebbe essere attribuito, attraverso la perequazione urbanistica, un indice di edificabilità molto basso, aprendo quindi all’acquisto di “crediti edilizi verdi”.

2.3. La fiscalità locale

Il sistema contributivo oggi vigente per la trasformazione urbana è sempre quello concepito alla fine degli anni ’70, quando le problematiche urbanistiche erano molto diverse. All’epoca la pianificazione e gestione dei nuovi insediamenti restava al centro dell’attenzione del legislatore, che solo allora cominciava ad impostare le politiche di recupero del patrimonio edilizio.

I mutamenti demografici e sociali, le evoluzioni tecnologiche, il principio della sostenibilità, richiedono oggi infrastrutture ed attrezzature in parte diverse da quelle di allora, e quindi differenti anche nei costi da sostenere per la loro realizzazione.

Il finanziamento della “città nella crisi ed oltre la crisi” necessita quindi di essere alimentato meglio grazie ad una moderna revisione del sistema contributivo per la costruzione della “città pubblica”.

Quanto alla fiscalità locale, in ambito urbanistico si lamenta spesso come il sistema della fiscalità immobiliare sia definito dal legislatore privilegiando il criterio del gettito monetario e sottovalutando gli effetti indotti sulla trasformazione urbana. La critica è fondata, anche se non mancano le eccezioni, come ad esempio le agevolazioni fiscali per il risparmio energetico. L’imposta comunale sugli immobili (Ici) è uno strumento le cui potenzialità per le politiche urbane non sono state ancora sfruttate appieno. Essa evolverà nell’imposta municipale (Imu) con aliquota minima del 7,6 per mille e massima del 10,6 per mille, superiore rispetto all’aliquota media Ici del 6,4 per mille.

Qualora l’aliquota più elevata andasse a colpire le aree in attesa di essere edificate - in analogia a ciò che la legge oggi prevede per le case mantenute sfitte - e la base imponibile dell’imposta approssimasse il valore di mercato delle aree, un proprietario fondiario non potrebbe mantenere un’area edificabile inutilizzata per un periodo di tempo troppo prolungato.

Quindi, per effetto congiunto della pressione fiscale e del libero funzionamento del mercato, il cosiddetto “residuo”, ossia le previsioni urbanistiche della precedente pianificazione non ancora attuate, si ridurrebbe spontaneamente: ai proprietari di aree edificabili non resterebbe che intraprendere la trasformazione urbanistica o, nell’impossibilità, di chiedere al Comune la loro riclassificazione come aree agricole.

In occasione della formazione degli strumenti urbanistici di nuova concezione e in particolare della componente operativa del piano comunale, poi, solo le proprietà davvero intenzionate ad intraprendere l’intervento sarebbero interessate all’inclusione delle loro aree entro le previsioni attuative quinquennali.

Ridimensionata la quantità di aree edificabili e quindi il volume della rendita assoluta, si potrebbe rendere la riqualificazione più attraente per gli investimenti privati con la “pianificazione cooperativa” e con l’istituzione dei “crediti edilizi verdi”. Oppure, qualora la proposta di istituire dei “crediti edilizi verdi” fosse giudicata troppo innovativa per la gestione urbanistica e si ritenesse preferibile ricorrere ad una misura più tradizionale, allora lo strumento del “contributo di sostenibilità”, già praticato da molti Comuni per recuperare alla collettività una quota delle valorizzazioni fondiari private generate dai piani e programmi urbanistici, consentirebbe il raggiungimento di un analogo risultato.

La conversione dei *greenfields* ad usi urbani potrebbe essere gravata da una significativa contribuzione, da intendersi quale compensazione per la perpetua rinuncia, da parte della collettività, ad un bene ambientale operata a scapito della generazione presente e di quelle future. Gli introiti potrebbero essere destinati a rigenerare i tessuti urbani degradati, soprattutto per quanto riguarda gli interventi di interesse generale (infrastrutture, attrezzature) o collettivo (disinquinamenti).

In questo modo si incrementerebbero i costi privati di trasformazione delle aree di espansione urbana, attenuandone l’attuale squilibrio economico rispetto alla riqualificazione, e si eviterebbe di sovraccaricare gli interventi privati di riqualificazione con i costi di ingenti opere pubbliche, e quindi senza che l’Amministrazione debba riconoscere quantità edificatorie aggiuntive per compensarli.

Dell'uso della rendita immobiliare per il miglioramento della qualità urbana

Le città sono corpi fisici e sistemi relazionali in cui si sono fusi insieme la natura dei luoghi scelti dagli uomini per insediarsi ed il lavoro di centinaia di generazioni. Si è così di volta in volta configurato un habitat diverso per ogni città, ma sempre incrostato dai rifugi degli uomini e dalle loro attrezzature per sostenersi e produrre. Case, opifici, servizi, infrastrutture civili e religiose, opere di difesa militare, orti cintati e giardini hanno prodotto la natura artificiale che chiamiamo città. Nello stesso modo il lavoro agricolo e le attività silvo-pastorali hanno prodotto la natura altrettanto artificiale che chiamiamo campagna o territorio.

La ricchezza e la bellezza della propria città o del proprio territorio sono la testimonianza delle capacità dei singoli, delle famiglie e delle istituzioni locali di costruire al meglio e nel corso del tempo i luoghi della propria vita e della capacità di progettare il futuro. Come la "casa" è il luogo della famiglia così la "città" è il luogo della comunità.

Il lavoro accumulato per centinaia di anni (qualche volta migliaia) per costruire città e territorio è un valore economico. E' patrimonio che ciascuno di noi ha ereditato. Il valore economico è infatti formalmente la somma delle proprietà private e pubbliche, è riconosciuto quale ricchezza reale del paese ed è alla base del patrimonio nazionale. Non è evidentemente la sola ricchezza, ma ne costituisce parte fondante e determinante. Su questa realtà sta facendo oggi leva il governo con tasse aggiuntive per avere risorse per un contributo al risanamento del bilancio nazionale. Il patrimonio immobiliare è per la maggior parte di proprietà privata e per una minor parte di proprietà pubblica.

Il mercato e le politiche urbane hanno governato e governano le trasformazioni urbane in cicli di evoluzione o di degrado. La carenza di politiche urbane ha lasciato le nostre città quasi solo alle dinamiche del mercato. Ad esempio la mancata politica per le aree metropolitane ha esposto finanziariamente gli enti locali per la realizzazione delle linee di trasporto pubblico di massa. Non è certo il progetto di finanza la soluzione per la realizzazione delle grandi infrastrutture del trasporto pubblico, in deficit per ipotesi, dal momento che le tariffe coprono una parte minoritaria dei soli costi di gestione. La disastrosa situazione della mobilità urbana non può essere risolta con mega affidamenti ai privati di realizzazione e gestione, affidamenti che strozzano e strozzeranno la finanza locale per molte generazioni a venire. Lo Stato su questi temi deve tornare ad investire perché le città sono il luogo principale di produzione della ricchezza nazionale.

La rendita "ordinaria" del patrimonio immobiliare non può che avere come riferimento la rendita parallelamente prodotta dagli investimenti mobiliari. Non può quindi rendere meno nel tempo di un investimento in prodotti finanziari. L'interdipendenza dei mercati immobiliari e finanziari è oggi evidente a tutti. Alla crisi della finanza sta naturalmente seguendo, anche se con ritmi apparentemente più lenti, una riduzione dei prezzi degli immobili e quindi dei relativi affitti.

L'inaffidabilità storica del mercato azionario italiano non ha visto interventi pubblici correttivi per garantire gli investimenti nelle attività economiche e il risparmio delle famiglie è stato praticamente obbligato ad orientarsi sull'immobiliare. Il risparmio ha consentito quasi all'80% delle famiglie italiane di acquistare la casa in proprietà.

Distinguiamo le rendite diffuse per effetto del frazionamento della proprietà dalle rendite prodotte dalle trasformazioni urbane più consistenti.

In un tempo medio-lungo la rendita di un bene immobile è composta da due fattori. Un primo è la rendita in moneta (affitto) o in prodotti vendibili, un secondo è la rivalutazione che avviene nel tempo per molteplici ulteriori fattori, i più importanti dei quali sono l'adeguamento all'inflazione e gli effetti degli investimenti sia pubblici che privati nei contesti urbani o territoriali di riferimento.

Le rendite di questa proprietà diffusa pagano l'uso del patrimonio immobiliare residenziale, consentono oggi alla maggior parte delle famiglie di abitare le proprie case con le sole spese aggiuntive delle tasse e dei costi di manutenzione.

Questa situazione di gran parte del patrimonio immobiliare privato nelle città, comunque dinamico per una molteplicità di piccoli investimenti, non può essere interpretata come produttrice di rendita parassitaria o "speculativa". Le proprietà diffuse costituiscono oggi anche le garanzie per l'accesso al credito, che si utilizza anche per sostenere il tessuto delle attività produttive diffuse.

In questo quadro di base, nel quale è determinante per gli equilibri economici delle famiglie il regime fiscale, va inserita la variabile delle attività di continua "manutenzione" fisica della città, attività che convogliano investimenti al fine di ottenere migliori condizioni urbane. Gli interventi diretti della piccola proprietà diffusa vedono di nuovo investire i risparmi delle famiglie (quindi anche quote di rendita diffusa) accumulati dopo il primo acquisto, e tendono a mantenere o migliorare il bene d'uso, con un sano processo di rinnovamento delle singole cellule dell'organismo urbano. Questa, che possiamo chiamare trasformazione ordinaria o meglio "manutenzione della città privata", non vede oneri aggiuntivi oltre quelli dovuti per legge per gli interventi diretti, peraltro dovuti solo nei casi di ristrutturazione. La ricalibratura di questi oneri a favore del pubblico è comunque necessaria, essendo quasi irrilevanti.

Questi investimenti pur producendo tanti piccoli aumenti di valore non portano con sé gli effetti distorti delle cosiddette "valorizzazioni".

Altra cosa è il rinnovo urbano che investe intere parti di città, sia nella costruzione di nuovi quartieri, sia negli interventi più rilevanti di ristrutturazione, densificazione e cambio di destinazione d'uso. Questi processi, attuati tutti mediante varianti e deroghe negli ultimi anni, nella fase espansiva del mercato immobiliare, hanno prodotto gravissime distorsioni sul mercato, penalizzando le città e premiando gli immobilariisti. Oggi però le regole urbanistiche a Roma sono state approvate già da 4 anni e vanno fatte rispettare, restituendo dignità e ruolo che competono alla pubblica amministrazione.

Le nuove regole impongono che sia radicalmente rivisto il rapporto tra vantaggi pubblici e privati quando si interviene nella città esistente con trasformazioni che vanno al di là dell'intervento diretto di "trasformazione ordinaria". La carenza di una politica per le città e di investimenti pubblici per la manutenzione ed il rinnovo urbano ha penalizzato pesantemente le città nell'ultimo dopoguerra. Le regole del progetto urbano per la realizzazione delle nuove centralità e le regole per i programmi integrati sono strumenti già sperimentati a Roma ed hanno dimostrato la loro efficienza per il governo delle trasformazioni.

Il dibattito sul recupero pubblico della rendita va affrontato per il rinnovo urbano, per la revisione dei processi che lo determinano, per la ridefinizione dei ruoli del pubblico e del privato. A Roma fin dalla seconda metà degli anni novanta è stato affrontato concretamente il tema di una più equa ripartizione dei maggiori valori prodotti dalle trasformazioni urbane tra pubblico e privato, prima con i programmi di riqualificazione urbana (1996-1997) e poi con i programmi di recupero urbano (1997- 2000).

Le procedure sperimentate nella città da ristrutturare (16 programmi che hanno investito un terzo delle periferie romane) con centinaia di operatori privati, hanno portato alla realizzazione di moltissime opere pubbliche finanziate soprattutto dai privati, ma anche dal pubblico o cofinanziate. Le stesse procedure sono state poi rivisitate e sono diventate norme tecniche attuative del nuovo piano approvato, come specifica forma dei “programmi integrati” detti PRINT.

L'introduzione del cosiddetto “contributo straordinario” per i programmi di riqualificazione delle periferie è stata duramente contrastata, ma poi accettata e condivisa da pubblico e privato. Centinaia di convenzioni urbanistiche in atto ne prevedono l'uso. Si scontano però ancora molteplici difficoltà dovute soprattutto ai ritardi burocratici ed alla incapacità gestionale del Comune. Ma la strada è stata ormai aperta e l'ultimo programma, per l'ambito di Pietralata, alle soglie dell'approvazione, dimostra la validità del metodo sia in termini procedurali che di capacità di produrre risorse per le opere pubbliche. Un piano ed un programma condivisi che investono il territorio disastroso, densamente abitato, a ridosso del Parco Regionale dell'Aniene. Una partecipazione numerosa e qualificata dei privati al bando emanato dal Comune, un coordinamento efficace delle proposte private (più di 30). Il programma oltre che garantire e coordinare tutti gli interventi privati consente di attivare risorse consistenti (più di 50 milioni di euro) per la realizzazione completa delle opere pubbliche previste dal programma preliminare. Per chi ha vissuto l'esperienza dei programmi complessi non è che la riprova della validità del procedimento e che il duro lavoro necessario, pubblico e privato, ripaga.

A livello nazionale o regionale è ormai accettato che su programmi operativi condivisi tra pubblico e privato si debbano ripartire i vantaggi tra la città che indirizza ed approva ed il privato che attua. Piano piano, con commi di leggi finanziarie o con provvedimenti omnibus anche a livello nazionale e poi a livello regionale si è acquisita la possibilità di prevedere contributi straordinari per il rinnovo urbano.

Le opposizioni, come i numerosi ricorsi alla magistratura hanno dimostrato, non sono mancate, ma si tratta di difese corporative delle proprietà immobiliari inerti o ingorde che non possono però più opporsi ad una razionalizzazione nel governo delle città in atto già da tempo nella maggior parte dei paesi d'Europa.

Come al solito la questione poi si sposta dai principi, facilmente condivisibili (equa ripartizione dei plusvalori/rendite tra pubblico e privato), al modo per determinare i plusvalori ed al quantum delle ripartizioni stesse. Il piano regolatore di Roma stabilisce che per gli interventi incentivati dalla Amministrazione Comunale con premi in cubatura o cambi di destinazione nell'ambito di programmi operativi approvati il maggior valore debba essere ripartito in questo modo: un terzo al privato e due terzi al pubblico vincolato alla realizzazione delle opere pubbliche del programma.

Il metodo di stima per determinare il maggior valore sul quale applicare la ripartizione deve essere sempre trasparente e condiviso tra pubblico, privato e comunità locali. Il criterio di stima basato sul valore di trasformazione è una delle basi della disciplina dell'estimo. La stima della dimensione della “valorizzazione” deriva dalla detrazione del valore di partenza e dei costi di trasformazione dal valore finale atteso. Il lavoro di precisazione degli strumenti tecnici di valutazione è in corso ovunque nelle città ci sia un interesse del pubblico al recupero dei plusvalori per migliorare la qualità urbana. Precisazioni indispensabili per arrivare a metodi condivisi che permettano di uscire dalle diverse valutazioni fatte di volta in volta dalle amministrazioni con poca chiarezza e molta discrezionalità.

Resta da dire della mancata rendita del patrimonio pubblico che sta conducendo ad un degrado progressivo e, sembra, inarrestabile delle parti comuni delle città.

In tempi di difficoltà economiche per tutti, va per lo meno evitato lo sperpero del patrimonio pubblico esistente. Le rendite infatti, anche se virtuali in quanto destinate a fini sociali, devono essere previste nei piani di gestione. Ci devono però essere dei piani di gestione e non l'assuefazione all'arrangiarsi giorno per giorno.

Le infrastrutture ed i servizi pubblici, senza parlare del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, non sono più considerati patrimonio (nel senso economico del termine), se non per l'accesso al credito, ma un peso ingestibile da eliminare. Di qui la progressiva ed apparentemente inevitabile tendenza alla alienazione ai privati di beni pubblici. Sarà quindi un problema degli stessi privati mantenere o far rendere economicamente i beni acquistati.

In Italia la pubblica amministrazione da tempo dichiara esplicitamente la sua incapacità a gestire i propri beni. Dove non sono attivabili attività economiche da affidare a privati, complementari all'uso pubblico, i beni sono abbandonati a se stessi. Accade quando i beni non sono alienabili in quanto servizi pubblici essenziali (scuole, verde pubblico, sedi amministrative). Quando le dotazioni essenziali di servizi fossero già assicurate non ci sarebbe nulla da obiettare ad una alienazione ai prezzi di mercato. E' però rarissimo avere sufficienti dotazioni pubbliche, storicamente carenti. Questi beni, in quanto già pubblici, dovrebbero quindi essere prioritariamente destinati al completamento dei servizi pubblici locali. Ma questa priorità non viene riconosciuta. Anche le dotazioni di servizi pubblici costituiscono aumenti di valore per la città, ma per mancanza di risorse pubbliche da investire e per esigenze di cassa si preferisce alienare, anche svendendo. Si vende cioè senza sufficienti garanzie e con un elevatissimo rischio che il mercato venga condizionato a monte da *lobbies* oligopolistiche (ad esempio le alienazioni dei beni militari avviate a Roma). Né lo Stato né i suoi Ministeri sono imprenditori immobiliari. Si dovranno quindi affidare le alienazioni a qualche soggetto intermedio. Chi? Scelto con quali criteri? C'è il fondato sospetto che le gare possano essere prima condizionate dalla mancanza di offerte e poi assegnate, una volta abbassati i prezzi, secondo logiche spartitorie tra gli imprenditori in grado, per dimensione di impresa e per accesso al credito, di affrontare grandi trasformazioni urbane. Manca infatti in Italia la figura di un *"developer"* altro dall'imprenditore, presente all'estero nei paesi più avanzati e manca, come poi diremo, qualsiasi ufficio pubblico in grado di svolgere controlli seri ed efficaci nel tempo. Per queste operazioni va garantito un ritorno pubblico certo, oggi ancora non valutato, della quota maggioritaria delle rendite attese. E non solo per lo Stato, ma soprattutto per le città che subiscono trasformazioni irreversibili e fino ad ora fuori controllo.

Si è lasciato a se stesso il mercato nella convinzione che si sarebbe autoregolato. Non è avvenuto. Le nostre città nel tempo del ciclo immobiliare espansivo hanno subito un sostanziale depauperamento del patrimonio collettivo per mancanza di risorse trasferite o proprie mentre gli immobilariisti hanno riempito i loro forzieri spostando poi il ricavato su un mercato finanziario nel frattempo drogato. Alla città non resta quasi nulla. Ha continuato a imperare il principio imprenditoriale del costruttore mordi e fuggi. Un modo di lavorare che non deve più essere consentito.

Alle città, che pure hanno cavalcato queste scelte con le loro dirigenze politiche e tecniche, non resta ora che rimediare.

I tempi dovrebbero essere maturi per un cambiamento di rotta nel governo delle città con il quale sia possibile non più lanciare grida o lamentazioni sulla "rendita speculativa" (che non si sa bene cosa sia e viene agitata come un male assoluto che si potrebbe eliminare), ma intervenire determinando con fermezza quale quota della rendita prodotta dalle trasformazioni urbane debba restare al privato imprenditore e quale quota debba restare alla città per essere investita in opere e servizi pubblici.

Gli enti pubblici territoriali (con la spinta complice dello Stato) continuano a disarmarsi smantellando le strutture tecniche qualificate che dovrebbero difendere gli interessi collettivi e si va tranquillamente verso il naufragio.

Senza adeguata formazione professionale e senza una specifica programmazione non si attrezzano strutture e personale capaci di sostenere un confronto con i privati e capaci di far rispettare regole per ottenerla. Non ci sono quindi ostacoli alla invenzione estemporanea di soluzioni immaginate nel proprio esclusivo e privato interesse da parte degli imprenditori più spregiudicati. La politica, senza adeguati strumenti di sostegno tecnico, si riduce ad approvare deroghe estemporanee con accordi consociativi.

Oggi la quota di rendita ordinaria che viene acquisita dal pubblico è il solo corrispettivo pagato per gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e per il contributo sul costo di costruzione. La Legge Bucalossi del 1977, nata ed articolata per le città ancora in espansione, è l'unica che a tutt'oggi regola a livello nazionale quanto dovuto dai privati.

Le verifiche fatte nei 35 anni di esperienze di applicazione di quella legge hanno dimostrato da tempo l'insufficienza dei contributi dovuti per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primarie e secondarie. Non sono mai stati considerati gli oneri sostenuti dalla città per le connessioni infrastrutturali, per il trasporto pubblico e le dotazioni di servizi locali adeguati alle nuove domande. La città ha già pagato duramente le carenze del modello dei quartieri residenziali aggiuntivi ed ipoteticamente autosufficienti.

Gli insediamenti per l'edilizia residenziale pubblica (che ospitano una componente consistente della popolazione urbana) sono rimasti per decenni senza le urbanizzazioni secondarie e spesso senza il completamento delle primarie. Lo Stato e le Regioni hanno dovuto affrontare piani straordinari (programmi complessi) per rimediare in parte e con ritardi inammissibili ai disastri sociali della città residenziale pubblica.

Gli interventi di recupero della città esistente per il completamento dei servizi e delle infrastrutture e per il miglioramento della qualità costano assai più delle entrate prodotte dalla Legge Bucalossi. Gli interventi di riqualificazione infatti sono per lo più ristrutturazioni (anche demolizione e ricostruzione), ma il combinato disposto della legge nazionale e delle leggi regionali prevede oneri addirittura ridotti e calcolati in quota percentuale rispetto a quelli dovuti per le nuove costruzioni.

Una buona amministrazione, potrebbe oggi governare i processi di trasformazione delle città e trovare nella stessa attività di rinnovo le risorse sufficienti per una nuova qualità urbana. Ma senza una politica per le aree urbane ed il concorso dello Stato nei settori strategici della mobilità di massa e della sostenibilità ambientale i soli enti locali non hanno risorse e strumenti sufficienti.

Il riconoscimento degli specifici ruoli dello Stato e degli Enti locali, ed il riconoscimento dei possibili investimenti dell'uno e degli altri possono riavviare, in una nuova ottica di co-programmazione e co-pianificazione, un processo di miglioramento della qualità complessiva delle città, in termini di efficienza e di bellezza, riprendendo le gloriose tradizioni delle città italiane. Le aree metropolitane ed urbane sono ancora il motore economico dell'intero paese. Il loro attuale degrado e la loro inefficienza si possono ridurre e si possono avviare miglioramenti solo se, a tutti i livelli delle istituzioni, ma soprattutto nei comuni, si ritrovi la capacità di pianificare il futuro con una buona politica e si provveda per tempo alla ricostruzione delle strutture tecniche pubbliche, ormai inesistenti.

Daniel Modigliani

Rendita e qualità urbana: conflitto o sinergie?

*Roberto Camagni*¹

*“La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”
(art. 47 della Constitución spagnola del 1978).*

1. Introduzione

Ricordavo recentemente, trattando di sviluppo urbano e di rendita fondiaria, che la città è un grande bene collettivo, creato e definito da investimenti e decisioni sia pubbliche che private. In conseguenza, il valore economico delle sue parti non è determinato dall'azione singola, ma dall'azione collettiva, esterna al singolo attore, dal fatto cioè che si verificano sinergie e esternalità incrociate con tutte le decisioni – localizzative, di investimento, di gestione – che sono state assunte nell'intorno fisico del luogo in cui la decisione individuale si è realizzata (Camagni, 2008). Gli economisti classici affermavano infatti che i valori fondiari urbani dipendono dallo “sviluppo complessivo della società”.

Questi valori dunque, da una parte, rappresentano i vantaggi reali che si possono ottenere attraverso la localizzazione di attività economiche o residenziali all'interno della città: vantaggi di accessibilità, interna all'area urbana ma anche esterna, grazie alle infrastrutture di trasporto e comunicazione di lunga distanza, e vantaggi derivanti dalla agglomerazione di tante attività complementari fra loro. Questi vantaggi e questi conseguenti valori esistono sempre, quale che sia il regime di proprietà dei suoli. D'altra parte questi stessi valori legati a vantaggi localizzativi, in un regime di proprietà privata dei suoli, si manifestano anche nella forma, ‘duale’, di valori monetari che chiamiamo rendita del suolo.

Una parte rilevante di questi valori fondiari, e cioè della rendita fondiaria e immobiliare, deriva dalla presenza di beni pubblici: strade, parchi, stazioni, aeroporti, reti di mobilità e di comunicazione, servizi; tutti elementi che implicano una spesa pubblica, nazionale o locale, in conto capitale (investimenti) o in conto corrente (spese di gestione e di manutenzione). E la presenza di questi beni pubblici è legata all'esistenza di un qualche progetto collettivo di città.

Siamo dunque in presenza di una sorta di circolo virtuoso a carattere cumulativo: un casuale *cluster* iniziale di attività organizza e urbanizza un territorio interno e una rete di infrastrutture di collegamento esterno, creando vantaggi di agglomerazione che attraggono nuove attività; dall'efficienza e dalla competitività di questo nucleo urbano scaturiscono redditi (profitti di impresa, salari e rendite) dalla cui tassazione è possibile trarre le risorse per nuovi beni pubblici, nuove infrastrutture, nuovi servizi che rilanciano il processo di crescita.

Dal punto di vista del finanziamento, la predisposizione di beni pubblici urbani è sempre stata compito congiunto del governo nazionale e delle amministrazioni locali. Ma la crisi fiscale dello stato (e degli enti locali) ha creato non poche difficoltà, a seguito dell'aumento dei costi degli investimenti fissi, della nuova domanda di strutture e servizi avanzati richiesti dai processi di

¹ Politecnico di Milano, Dipartimento BEST – Building, Environment, Science and Technology.

globalizzazione, dal peso del welfare tradizionale, dal peso del debito pubblico acceso negli anni della finanza pubblica spensierata (e irresponsabile).

Oggi, non soltanto appare necessaria una forte razionalizzazione della spesa pubblica complessiva, ma altresì rinvenire fonti di finanziamento delle nuove infrastrutture urbane, soprattutto reintroducendo o reinventando processi di equa ripartizione fra pubblico e privato dei plusvalori emergenti dalla trasformazione delle città. Si tratta di un programma solo in parte tecnico, ma soprattutto politico, orientato a una diversa distribuzione del reddito fra classi sociali e a una diversa allocazione dei plusvalori generati dalla città fra consumi e investimenti. Un tale programma può trovare solide e coerenti giustificazioni sia da una attenta analisi scientifica sulla natura della rendita fondiaria sia da valutazioni a carattere comparativo fra esperienze di paesi diversi.

In questo lavoro si intende partire dall'osservazione dell'insufficiente investimento pubblico sulle città per poi osservare le caratteristiche dell'evoluzione congiunturale recente del settore edilizio-immobiliare, e in particolare la divaricata tendenza dei prezzi e dei costi; quindi proporre una strategia più attenta sulla ripartizione dei plusvalori emergenti dalla trasformazione urbana fra pubblico e privato e una più corretta utilizzazione di strumenti come la perequazione urbanistica - uno strumento che nelle evoluzioni più recenti (diritti edificatori commerciabili) è passibile di esiti gravemente distorti se applicato in modo superficiale. Il caso delle politiche urbanistiche milanesi del decennio 2000-2010 sarà utilizzato (e criticato) a più riprese nelle analisi comparative e di approfondimento tecnico.

2. Si sotto-investe sulle nostre città.

E' questa una sensazione diffusa: negli ultimi 20 anni il sistema Italia ha sottoinvestito sulle città, apparentemente a causa della crisi fiscale nazionale e locale e delle difficoltà di utilizzare il *project financing* per opere di rilievo. Il tema è stato evidenziato in modo esemplare da Antonio Calafati (2009) che ha messo l'accento principalmente sulla incapacità delle amministrazioni locali di tassare adeguatamente le rendite fondiarie e immobiliari al fine di finanziare nuove funzioni urbane.

La sottocapitalizzazione delle nostre città non è solo verificabile in senso quantitativo, ma anche in una serie di disequilibri e di costi sociali: elevati costi individuali e sociali della mobilità; bassa efficienza energetica; insufficiente offerta di spazi pubblici a carattere ricreativo e culturale; bassa qualità urbana nelle aree di nuova urbanizzazione ed anche in molte aree di trasformazione; bassa qualità dell'aria e, in molti casi, basse condizioni igienico sanitarie rispetto agli standard internazionali (Calafati, 2009).

Proprio quando i processi di internazionalizzazione e di globalizzazione si manifestavano in modo potente a partire dalla metà degli anni '80, ponendo nuove domande e nuove condizioni alle amministrazioni territoriali - a partire dall'annuncio del grande Mercato Unico Europeo del 1985, attraverso la liberalizzazione dei movimenti di capitale e fino alla realizzazione di grandi aree monetarie e di libero scambio - ; e quando le città europee si attrezzavano non solo per ospitare le funzioni messe in moto da questi processi ma per realizzare nuova efficienza, nuove accessibilità internazionali e nuovi elementi di qualità urbana, puntuale e diffusa (Camagni, 1992), le nostre città - con alcune eccezioni - sembrano aver perduto il passo giusto.

Pur in presenza di un decentramento di funzioni e di responsabilità amministrative e decisionali, sembra mancare nelle nostre città la capacità di costruire una visione e un progetto collettivo. Il decentramento diviene un fine in sé e non il mezzo per realizzare obiettivi di competitività e di vivibilità; la pianificazione strategica urbana giunge da noi con quasi venti anni di ritardo sulle prime esperienze internazionali e, dopo un quinquennio o poco più di sperimentazioni importanti, a partire da quella di Torino, sembra quasi esaurirsi in retoriche scontate e in iniziative realizzate solo al fine di ottenere provvidenze pubbliche; il necessario adeguamento istituzionale alle nuove realtà

territoriali e ai processi spontanei di metropolizzazione non decolla nonostante l'ampia flessibilità legislativa e l'indicazione costituzionale per le tre aree metropolitane maggiori. Le città sembrano preda di un "blocco cognitivo" (nelle parole di Calafati) che impedisce, a tutti i livelli, di individuare una priorità nazionale nella necessità di ricapitalizzazione delle nostre città.

Ciononostante, le nostre città hanno continuato a essere oggetto di business privato, attraverso la valorizzazione delle esternalità urbane costruite nel precedente periodo dello sviluppo nonché, per quanto concerne le città più grandi, attraverso l'autonoma spinta generata dai processi di internazionalizzazione e di globalizzazione. Le città di media dimensione hanno potuto fruire degli ampi profitti industriali realizzati dalla imprenditorialità distrettuale di prima (1960-70) e di seconda generazione (1980-90), e da una finanza locale fiorente che ha investito soprattutto nella espansione residenziale suburbana. Le città medio-grandi e grandi, oltre ad espandersi nelle aree suburbane toccando anche le piccole città della cintura metropolitana, hanno riutilizzato aree dismesse nella *inner-city* ed anche in zone centrali. Milano e Roma hanno potuto sfruttare il monopolio di posizione riconosciuto a livello internazionale: quello di essere le due città-gateway del mercato italiano, le sole ad ospitare investimenti immobiliari esteri di qualche rilievo nelle due grandi fasi di espansione 1985-1992 e 1996-2006.

Una costante tuttavia si riconosce in tutti questi casi: l'investimento è stato prevalentemente nell'immobiliare direzionale e d'ufficio negli anni '90 e nell'immobiliare residenziale negli anni 2000, due settori in cui sostanzialmente si sfruttano economie di agglomerazione urbane più che contribuire a crearle. Assai rari i casi in cui le nuove risorse, sia pubbliche che private, siano state messe al servizio di nuove grandi funzioni urbane, a carattere privato, pubblico o semi-pubblico (a differenza di quanto accaduto nelle principali città europee): un elemento che ha sostanzialmente interrotto il circolo virtuoso della crescita e della valorizzazione urbana.

Grandi occasioni sono state perdute in questo periodo, rispetto alle speranze nate negli anni '80. Milano ha sostanzialmente rinunciato ad essere la "porta" del Sud Europa, una posizione che, con qualche sorpresa delle stesse amministrazioni e istituzioni milanesi, era stata ad essa assegnata, almeno potenzialmente, da alcune pionieristiche analisi approfondite sulla gerarchia urbana europea, per la sua eccellenza nelle funzioni industriali, finanziarie, fieristiche e commerciali, tecnologiche e di ricerca (Camagni, Pio, 1988; RECLUS/Datar, 1989). Da capitale dell'Europa meridionale e terza città europea (dopo le *world cities* Londra e Parigi), essa si trova oggi, nella percezione dei manager delle grandi imprese e banche internazionali, attorno al 10°-11° posto in Europa, superata da grandi città dinamiche come Barcellona, Madrid, Berlino, Monaco ma anche da città di dimensione ben minore².

Roma, dopo l'avvio di un piano strategico ambizioso (Camagni, Mazzonis, 2001) e di un piano regolatore innovativo alla fine degli anni '90, successivamente abbandonato il primo e riorientato in senso assai più tradizionale il secondo, si è impigrita nella gestione di routine delle risorse garantite dal programma del Giubileo e della legge per Roma Capitale (fatta eccezione di alcune realizzazioni maggiori nel campo culturale).

L'intervento governativo per le città sembra essersi arrestato alla provvista di mezzi per grandi eventi: olimpiadi, mondiali di calcio, il Giubileo del 2000, l'Expo, il Forum Internazionale delle Culture. In questo senso tuttavia, solo Torino sembra avere collegato gli investimenti a una visione strategica di più lungo periodo. Ed anche le risorse europee dei Fondi Strutturali, messe a disposizione almeno a partire dal 2000 anche su un asse 'urbano', non sembrano aver dato i frutti possibili – ad eccezione dell'Iniziativa URBAN, dotata di limitate risorse ma di obiettivi precisi e di un buon regolamento interno, mutuato dall'esperienza del Regno Unito degli anni '70, assai ben sfruttata da molte città meridionali.

Ma, come si vedrà in seguito, è soprattutto alle risorse attivabili a livello locale – sostanzialmente oneri di urbanizzazione e ICI – e a una possibile tassazione (eventualmente

² Si vedano i puntuali Rapporti annuali di Cushman&Wakefield, *European Cities Monitor* e le Introduzioni di chi scrive alle annuali presentazioni dell'Osservatorio sulla Qualità della Vita di Megliomilano (che avvengono nel mese di novembre).

negoziata) delle rendite emergenti dalle trasformazioni della città che non si è voluto fare adeguato ricorso, con la conseguenza che non si è potuta realizzare una manutenzione straordinaria delle città e contemporaneamente non si è risolta la crisi delle finanze locali.

3. Dal boom alla crisi immobiliare.

Analizziamo ora l'andamento del settore immobiliare in Italia nell'ultimo quindicennio, che abbraccia, come sappiamo, un lungo periodo di prosperità dal 1996 al 2006 e un periodo di crisi successiva, cercando di individuare le tracce della presenza di rilevanti rendite fondiari e immobiliari.

Nei due periodi considerati, il tasso di crescita complessivo delle transazioni e dei prezzi immobiliari (deflazionati e quindi da intendere come prezzi a euro costanti) è stato il seguente (fonti: Cresme e Agenzia del Territorio):

Fase I: il boom

1996-2006:	aumento dei prezzi medi degli immobili nelle grandi città:	+ 55,6%
	aumento dei prezzi degli immobili nella media italiana	+ 35,0%
1997-2006:	numero di transazioni	+ 57,0%

E' bene ricordare che in questo stesso periodo i costi di costruzione non sono aumentati in termini reali, grazie soprattutto al crescente impiego di manodopera immigrata, e che solo negli anni 2005-6 si è avuto qualche rialzo, non rilevante, nel prezzo di alcuni input come ad esempio il cemento. Ciò significa che si è verificato un vero e proprio boom nella profittabilità della filiera immobiliare, che produceva nel settore residenziale a costi variabili fra i 1.000 e i 1.200 euro/mq e vendeva, alla fine del periodo nelle periferie delle due città maggiori, a prezzi ben superiori ai 5.000 euro/mq.

Le transazioni, in questo periodo di forte espansione, sono aumentate considerevolmente, fino a raggiungere il milione all'anno nei primi anni 2000, e le ragioni di tale forte espansione sono da ricercarsi in fenomeni sia finanziari che reali. Da una parte, l'elemento più rilevante va individuato nella forte caduta dei tassi di interesse sui mutui a partire dal 1997, conseguente alla fase di preparazione della moneta unica e alle conseguenti politiche economiche di rigore; esso ha consentito un forte aumento dell'accesso alla casa in proprietà, anche perché ha reso conveniente sostituire l'acquisto a debito all'affitto. In secondo luogo, la crisi delle borse seguito allo scoppio della bolla dei titoli legati alle nuove tecnologie informatiche a partire dal 2000 ha avvicinato molto risparmio al mercato immobiliare, e nello stesso senso ha operato il rientro di molti capitali detenuti da cittadini italiani all'estero, grazie allo "scudo fiscale" predisposto dal Ministro del Tesoro. Va aggiunto poi, per la parte 'reale', l'accesso al mercato immobiliare da parte di nuovi ceti produttivi, in particolare di immigrati regolari che sono andati ad occupare fasce di mercato di minor valore.

Tutte queste ragioni hanno determinato insieme una consistente e coerente crescita delle transazioni e dei valori.

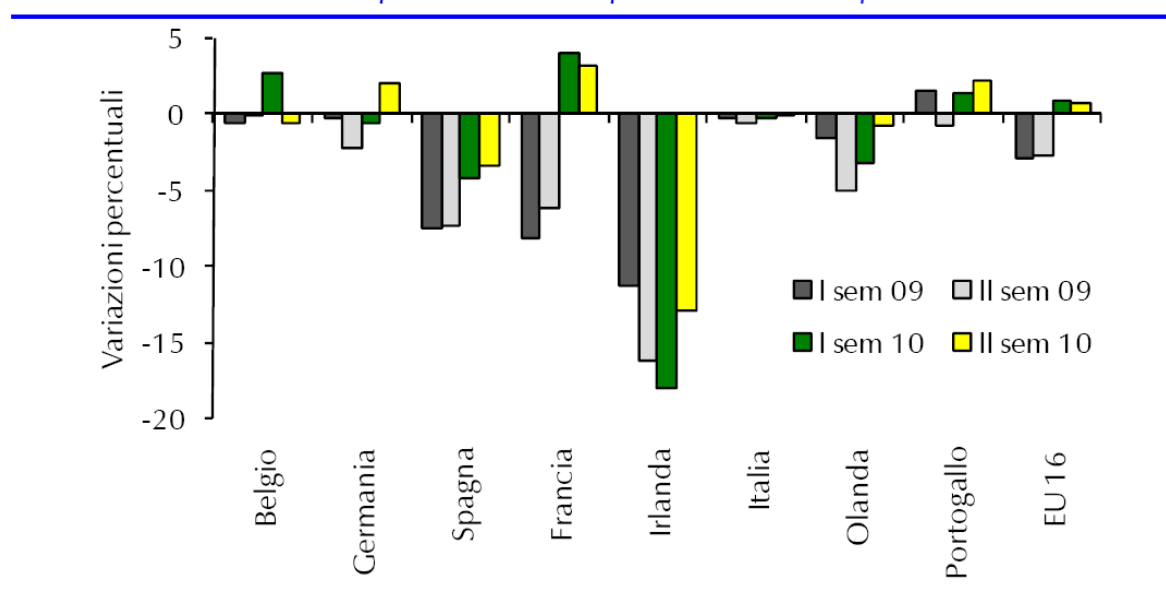
Fase II: la crisi

2006-2009:	andamento dei prezzi immobiliari, media italiana:	-9%
	andamento delle transazioni, media italiana:	-33,4%

Il periodo di crisi, nel nostro paese, si caratterizza soprattutto per una caduta rilevante delle transazioni: il mercato si ferma ma, e questo appare strano, assistiamo a un disaccoppiamento dell'andamento dei prezzi rispetto alle transazioni. La caduta dei prezzi è stata infatti assai minore.

Questo fenomeno caratterizza il mercato immobiliare italiano anche in un confronto internazionale (Fig. 1). Osservando quattro semestri nei due anni in cui la crisi ha colpito più duramente, il 2009-2010, vediamo che nei due paesi in cui essa è stata più grave, manifestandosi con bolle immobiliari abnormi, e cioè in Irlanda e Spagna, si sono manifestate le più rilevanti riduzioni di prezzi che perdurano nei quattro semestri; ma queste riduzioni si sono manifestate anche in paesi con dinamiche precedenti simili alle nostre, come Francia e Olanda, e nella media dei paesi UE (occidentali). E' anzi possibile affermare che la riduzione dei prezzi nei primi due-tre semestri è stata la preconditione per un successivo, ancorché timido, rilancio.

Fig. 1
Prezzi medi di abitazioni in un selezionato gruppo di Paesi e media EU16
(variazioni % rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente)



Fonte: Eurostat.

In questo quadro, l'Italia si comporta in modo del tutto peculiare, con una tendenza alla riduzione dei prezzi continua ma molto limitata. Si tratta di un fenomeno che deve essere interpretato adeguatamente, in quanto rischia di rallentare fortemente la realizzazione dello stock invenduto presente sul mercato e di allungare conseguentemente i tempi di una possibile ripresa del settore.

Come possiamo spiegare questo paradosso di prezzi solo limitatamente decrescenti in un mercato con transazioni in picchiata e allungamento relevantissimo dei tempi medi di vendita? Le ragioni sono molteplici:

- i bassi tassi di interesse che, seppure in limitato rialzo negli ultimi mesi, mantengono assai limitato il costo opportunità dell'invenduto per gli operatori;
- il forte indebitamento bancario del settore immobiliare, specie per i gruppi più grandi, garantito dai cespiti posseduti: un deprezzamento rapido di tali cespiti ridurrebbe il valore delle garanzie bancarie, facendo emergere possibili rilevanti perdite per il settore. Si preferisce dunque rifinanziare i debitori, evitando fallimenti rischiosi, e attendere condizioni migliori consolidando la situazione attuale del mercato;
- il livello relevantissimo dei profitti incamerati nel precedente decennio d'oro, in presenza di una 'disattenzione' politica generalizzata per una adeguata tassazione delle 'rendite' emergenti;
- una struttura di mercato più vicino a un oligopolio collusivo che a una condizione di concorrenza: quest'ultima naturalmente più orientata alla flessibilità dei prezzi.

La situazione appare per molti versi simile a quella che John Kenneth Galbraith aveva individuato come responsabile della lunga durata della depressione del 1929: una struttura dei mercati caratterizzata da diffuse condizioni di monopolio e oligopolio, che aveva determinato strategie di difesa dei prezzi a scapito della quantità prodotta, con effetti dirompenti assai più rilevanti sull'occupazione, e conseguentemente sulla domanda e la durata della crisi rispetto a una condizione ipoteticamente concorrenziale (Galbraith, 1961). E' certo che, nel caso del mercato immobiliare italiano, un rilancio della produzione sarà ritardato da questa condizione di alti prezzi, che non facilita il ripristino di condizioni normali di mercato.

In sintesi: nel periodo dello sviluppo, dei rilevanti margini di profitto per gli operatori e delle abbondanti rendite fondiari e immobiliari si è perduta una occasione irripetibile per chiamare il privato a una contribuzione più rilevante in materia di fiscalità urbanistica e immobiliare. Oggi invece, in periodo di crisi, il settore si trova in una condizione precaria, con vasto invenduto e attività di nuova costruzione assai limitata. Tuttavia non affrontare il problema strutturale, quello di una fiscalità troppo timida sui plusvalori emergenti dalla trasformazione e dallo sviluppo della città, sarebbe un grave errore, anche in considerazione della limitata caduta dei valori immobiliari.

Occorre rilanciare il messaggio lanciato dall'INU nel 1995 e successivamente caduto in larga misura nell'oblio: finanziare lo sviluppo e la qualificazione della città pubblica attraverso una più equa ripartizione fra pubblico e privato dei plusvalori emergenti dalla trasformazione della città privata.

4. Gli strumenti di tassazione delle trasformazioni immobiliari: oneri di legge e procedure negoziali.

Le modalità con cui, a livello internazionale, i privati vengono chiamati a contribuire ai costi della rigenerazione e dello sviluppo della città, nonché a condividere in parte col settore pubblico i plusvalori generati dalle trasformazioni urbane, sono assai varie e tutte generalmente utilizzate nella maggior parte dei paesi avanzati, anche se con intensità differenziate.

Troviamo infatti ³:

- la normale attribuzione al privato dei costi di infrastrutturazione: i nostri oneri di urbanizzazione, la *taxe locale d'équipement* francese, le *cargas de urbanización* spagnole, ecc.
- il conferimento di una parte delle aree trasformate per ospitare infrastrutture, verde e servizi: le nostre aree a standard, presenti in misura differente in tutti i casi internazionali,
- il pagamento di un contributo per la concessione del diritto a costruire: tipicamente il *development permit* inglese, ove il diritto a costruire è praticamente nazionalizzato e legato a un piano di trasformazione dettagliato (*planning permission*). Nel nostro sistema il permesso di costruire è oneroso e i contributi concessori comprendono oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e il contributo sui costi di costruzione,
- il pagamento di una tassa per impatti ambientali e pubblici dell'edificazione, valutati sul processo di costruzione: i nostri contributi sui costi di costruzione – o sull'incremento di carico urbanistico, come tipicamente gli *impact fees* americani, più raramente utilizzati in Europa,
- l'obbligo attribuito all'operatore privato di realizzare edilizia sociale, assumendosi totalmente o parzialmente l'onere relativo: una prassi quasi normale ed anzi crescente nel Regno Unito e nei paesi scandinavi, oltre che in Germania,
- il contributo alla realizzazione di infrastrutture non pertinenti all'ambito di trasformazione: una prassi molto seguita nei *planning agreements* inglesi e nella cosiddetta urbanistica perequativa italiana, che implica accordi negoziali fra pubblico e privato,
- il recupero da parte pubblica di una parte delle plusvalenze della trasformazione urbanistica privata: è tipicamente il caso spagnolo.

³ Si veda la precisa disamina realizzata da Curti (2006).

E' chiaro che le diverse fattispecie vengono utilizzate con intensità differenti a seconda dei casi nazionali e regionali. Ad esempio, nel caso inglese, la assenza di una imposizione sul plusvalore fondiario è bilanciata da una rilevante e crescente imposizione di costi per infrastrutture di interesse generale (Department for Communities and Local Governments, 2006), che in alcuni casi ha raggiunto l'8% del valore del costruito (Marmolejo, 2010). Nel caso olandese invece, forse oggi il più favorevole al privato fra i paesi dell'Europa occidentale, una parte dei costi di urbanizzazione sono assunti dal settore pubblico e non si addossa al privato alcun onere in termini di edilizia sociale; in questo senso, il caso italiano ove il dimensionamento degli oneri per infrastrutture primarie e secondarie è largamente in mano ai comuni e spesso appare insufficiente o comunque limitato, non si discosta in molti casi da quella olandese.

Una comparazione precisa della dimensione complessiva degli oneri urbanistici nei diversi paesi è comunque operazione complessa. Laddove tali oneri non sono monetizzati o non riferiti a costi standard essi sono infatti di difficile quantificazione; la cessione di aree è poi per sua natura difficilmente valutabile in termini monetari, e comunque appare come una preconditione per la fruibilità fisica dell'investimento immobiliare che non impatta sulle volumetrie costruibili. Spesso maggiori oneri definiti in via negoziale sono la contropartita di maggiori vantaggi consentiti al privato in termini di volumetrie rispetto ai limiti di legge e di piano. Infine lo stesso valore di mercato del costruito o del trasformato appare di difficile valutazione, sia perché si richiede una valutazione ex-ante da comparare con gli oneri urbanistici, sia perché in genere le dichiarazioni del privato tendono ad essere riduttive. Occorre poi sottolineare che la materia, specie in alcuni paesi, è trattata di rado in modo esplicito e le informazioni sulle condizioni del suo svolgimento sono gestite spesso in modo poco trasparente.

Per quanto concerne l'Italia, un recente lavoro di Paolo Rigamonti ci aiuta a far luce, anche solo parzialmente, sulla materia (Rigamonti, 2009). Si tratta di una indagine realizzata per la Regione Liguria, preliminare all'ipotesi di aggiornamento degli oneri urbanistici attraverso una loro riorganizzazione che tenga conto delle nuove esigenze connesse agli obiettivi di sostenibilità e solidarietà (un aggiornamento che finora purtroppo è restato inattuato). Dal lavoro, che utilizza anche una precedente indagine della Regione Emilia-Romagna (riferita agli anni 2003-05), emerge come il livello degli oneri giudicati congrui risulti, per l'edilizia residenziale, ben più elevato di quello effettivamente vigente nelle diverse realtà considerate (Fig. 2). Se nelle principali città liguri essi si posizionano attorno ai 120 euro/mq, siamo sotto i 100 euro/mq a Milano, nelle Marche, Trentino e Toscana, e sotto gli 80 euro in regioni di medie città come l'Umbria e il Friuli e in città come Vicenza, Verona, Asti. Questi valori medi incidono dal 5% all'8% sui prezzi di vendita di appartamenti di qualità medio-bassa, in zona subcentrale e in città di dimensione medio piccola senza particolari attrattive turistiche (prezzi compresi fra i 1.600 e i 2.400 euro al mq): si tratta di percentuali comunque basse, non certo in grado di coprire i costi per infrastrutture e servizi di una certa modernità e qualità; percentuali che addirittura si abbassano al crescere e al moltiplicarsi dei valori immobiliari, come accade in città di maggiori dimensioni⁴.

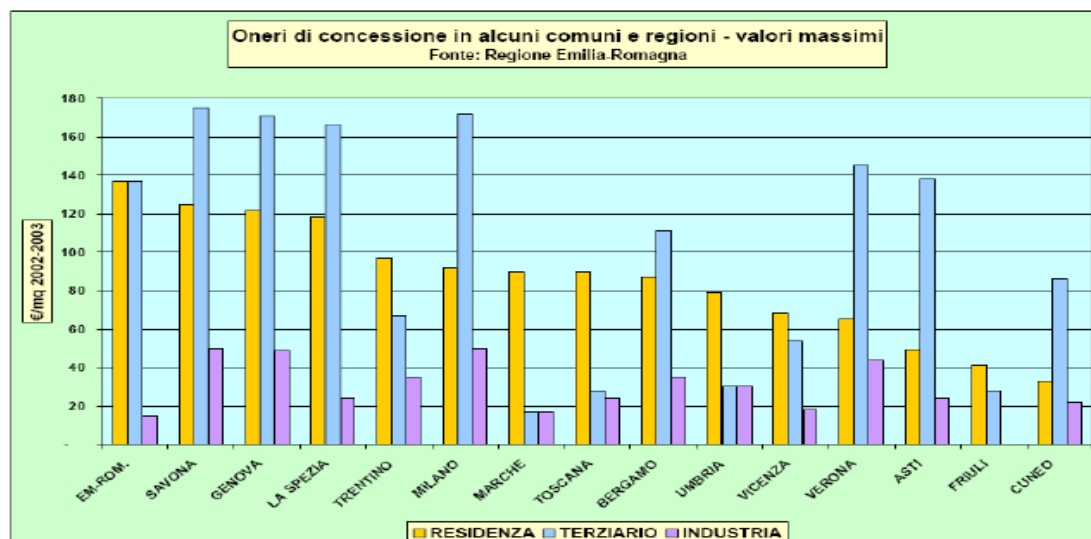
Consegue una conclusione rilevante. I valori massimi praticati in Italia per oneri di concessione edilizia sono forse adeguati a coprire i puri costi diretti della predisposizione di infrastrutture urbane minimali; non lo sono invece i valori mediamente imposti o i valori quasi irrilevanti che ancora è dato scoprire in talune realtà comunali.

Ma soprattutto l'imposizione urbanistica appare inadeguata a coprire nuovi (ma anche vecchi) oneri e impegni dei comuni: non solo per la costruzione ma anche la manutenzione delle infrastrutture urbane; per ridurre gli impatti ambientali dei nuovi insediamenti; per le nuove esigenze di tutela delle fasce deboli della popolazione, e segnatamente per l'edilizia sociale.

⁴ Oggi è in corso un aggiornamento dell'indagine comparativa citata da parte dell'Assessorato alla Pianificazione Territoriale della Regione Emilia-Romagna. Emergono alcune variazioni rispetto a quanto indicato in Fig. 2 (dati non verificati): per Milano i valori massimi per residenza, terziario e industria sono rispettivamente euro 244, 346 e 140; per Genova 140 per residenza e 83 per industria. Per il residenziale a Milano, gli oneri complessivi si collocano su una percentuale attorno al 5-7% del valore di mercato medio delle nuove costruzioni..

Il caso spagnolo appare assai rilevante e interessante a proposito della forma e della dimensione degli oneri urbanistici sulle trasformazioni urbane, in quanto in quel paese esiste un dettato costituzionale che obbliga l'amministrazione locale a recuperare parte del plusvalore creato nelle trasformazioni stesse (Romani, 2002), attraverso *cesiones de aprovechamiento urbanistico* (cessioni di parte del suolo a fronte di sfruttamento di diritti edificatori). “*La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos*” (art. 47 della *Constitución* del 1978).

Fig. 2



La recentissima legge nazionale sul regime dei suoli (*Ley del Suelo*, del 2007) ha introdotto una forbice da un minimo del 5% a un massimo del 15% per le *cesiones de aprovechamiento*. Esse sono calcolate sul valore dei puri diritti edificatori, a loro volta definiti come valori di mercato delle diverse produzioni edilizie realizzate al netto dei costi di costruzione e di gestione e dei margini di profitto dei promotori. In sintesi si attribuisce un valore a ciò che è consentito costruire e agli usi che se ne può fare. La Catalogna ha deciso per una percentuale pari al 10%⁵ (che naturalmente si aggiunge agli oneri di urbanizzazione e alle cessioni di suolo per verde, infrastrutture e servizi).

Nel caso delle trasformazioni da realizzare nella grande area ex-industriale del Poblenou a Barcellona, il privato deve:

- accettare le condizioni generali del piano pubblico,
- pagare i costi della trasformazione: indennizzi, trasferimenti di attività esistenti, rialloggio dei residenti, bonifica dei suoli, urbanizzazioni (non è consentito pagare oneri “a scomputo”: è il Comune che realizza le opere, ivi comprese infrastrutture avanzate come fibra ottica ecc.);
- cedere aree per verde (10%), servizi e attrezzature (10%), viabilità;
- cedere suoli per edilizia sociale e per attività economiche al Comune per recupero di plusvalori fondiari (*aprovechamiento*).

Nel caso spagnolo, gli oneri per le trasformazioni sono dettagliati precisamente per legge nazionale o regionale, mentre si pongono limiti alla possibilità dell'amministrazione di negoziare caso per caso con i privati (il cosiddetto *convenio urbanistico*). E' possibile affermare invece che il modello negoziato inglese dei *planning agreements* è oggi diventato comune alla maggior parte dei paesi, e, in Italia, alla maggior parte delle regioni attraverso i cosiddetti “programmi complessi” o i “programmi integrati di intervento”.

⁵ Aumentata al 15% nel caso si tratti di “*un área residencial estratégica*”.

Le nuove procedure dell'urbanistica negoziata o consensuale nel nostro paese - certamente avanzate e tali da valorizzare le capacità progettuali del privato, e per questo generalmente condivise e appoggiate dalla dottrina giuridica e urbanistica – non garantiscono certo automaticamente il raggiungimento dell'obiettivo di una più equa compartecipazione del pubblico ai plusvalori realizzati con la trasformazione urbana. Sembra infatti che le resistenze verificatesi nel corso del precedente regime urbanistico permangano all'incirca immutate nel nuovo regime a carattere negoziale.

Un confronto diretto realizzato da chi scrive tre anni or sono fra gli esiti di procedure negoziate realizzate a Milano e a Monaco di Baviera non lascia dubbi al riguardo. Era emerso infatti un sostanziale sottodimensionamento comparativo degli oneri nel caso milanese, che, in termini di incidenza sul valore del costruito, rappresentavano, nel caso di edilizia residenziale, da un terzo a un quarto di quanto ottenuto dall'amministrazione pubblica a Monaco di Baviera (Tab. 1 e 2) (Camagni, 2008).

Attraverso un nuovo schema di strutturazione delle negoziazioni fra pubblico e privato detto SoBoN (*Sozialgerechte Boden Nutzung* – “un uso del suolo socialmente equo”), proposto dalla Municipalità, discusso con gli operatori non senza forti contrasti e alla fine approvato dagli *stakeholder* urbani e dal Consiglio Comunale nel 1995, nello spirito di un partenariato pubblico-privato con attenta regia da parte del pubblico e regole ben chiare, è stato possibile in quella città raggiungere una distribuzione dei plusvalori della trasformazione che raggiunge, per la parte pubblica, il 30% circa del valore del costruito.

A Milano, pochi anni or sono, nel caso di un Programma Integrato di Intervento di ampie dimensioni, si raggiunge una percentuale assai più bassa: un 10% apparente, calcolato sui valori di mercato dichiarati dall'operatore e sovrastimato in quanto comprende la monetizzazione di standard per mancate cessioni di suoli, non comprese nel caso tedesco. Piccole rielaborazioni per correggere alcune sottovalutazioni evidenti di prezzi di mercato portano la percentuale indicata, sempre sopravvalutata, all'8%; tenendo conto di tale sopravvalutazione ma anche del fatto che gli oneri a Milano sono stati successivamente elevati, si giunge a una stima del 5-7%. Dunque a un livello pari a un quarto delle prestazioni pubbliche ottenute a Monaco.

In Italia, siamo dunque ben lontani da una “equa” ripartizione fra pubblico e privato dei plusvalori emergenti dalle trasformazioni urbane; una ripartizione che premia il privato, la rendita fondiaria, i consumi o una finanza di origine immobiliare a scapito dell'investimento pubblico sulla città.

Tabella 1
Bilancio economico di operazioni di trasformazione urbana
secondo il Modello SoBoN di Monaco di Baviera

	Quote sul valore di mercato	
	Caso A	Caso B**
Oneri di urbanizzazione	4,23%	1,56%
Servizi pubblici	6,78%	8,81%
Edilizia sociale (costo per il priv.)	20,34%	17,00%
Totale prestazioni pubbliche	31,35%	27,37%
Incremento netto privato	43,23%	47,94%
Valore iniziale dell'area	25,42%	24,69%
Valore di mercato*	100,00%	100,00%

(*) Per valore di mercato si intende il valore di mercato degli immobili costruiti.

(**) Il caso A è un caso medio, riportato ufficialmente; il caso B è un caso singolo concreto.

Tabella 2
Bilancio economico di un Programma Integrato di Intervento a Milano:
una rielaborazione

	Impostazione Ufficiale (%)	Impostaz. corretta (*) (%)
Oneri di legge	8,93	7,04
Opere aggiuntive	1,44	1,13
Totale prestazioni pubbl.	10,37	8,17
Costi di realizzazione	51,53	40,60
Oneri finanziari	3,00	2,35
Valore iniziale dell'area	26,17	20,62
Totale costi	91,07	71,74
Plusvalenza (margine)	8,93	28,26
Valore di mercato (ricavi)	100,00	100,00
Plusvalenza/Costi Tot. (tasso di profitto lordo)	9,80	39,39

(*) La correzione riguarda: 5.000 €/mq per residenza anziché 3.500; 50.000€ per i box anziché 30.000. Non si toccano gli oneri finanziari né i valori attribuiti a commerciale, ricettivo, residenza convenzionata, servizi.

Si tratta non solo di una condizione di iniquità, ma anche di larga inefficienza di lungo periodo. Si rinuncia nei fatti alla competitività, all'attrattività, alla sostenibilità e alla qualità della vita nelle nostre città, in una fase di globalizzazione in cui le decisioni di investimento delle imprese vengono effettuate su uno scacchiere internazionale e dunque in cui la "lealtà territoriale" delle imprese italiane appare largamente ridotta o comunque "condizionata" (Calafati, 2009): condizionata dall'efficienza dei contesti territoriali, dalla efficacia delle regole che governano le relazioni economiche e sociali, dalla lungimiranza delle amministrazioni pubbliche, locali e nazionali.

Quello della rendita fondiaria è un tema che sembra scomparso da tempo dall'agenda politica del nostro paese; si sono tassate, nel recente passato, le rendite finanziarie, ivi compresi i già ridottissimi interessi sui conti correnti, e non si sono né perseguite né finanche nominate le rendite fondiariae e i *capital gain* realizzati in misura amplissima all'interno della filiera immobiliare. Ripensare a un'equa distribuzione di tali plusvalori (non dei profitti imprenditoriali dei *developer* ma delle rendite) fra pubblico e privato deve divenire oggi una priorità "politica", se si vuole riavviare il circuito virtuoso della crescita, urbana e complessiva, del paese (Fig. 3).

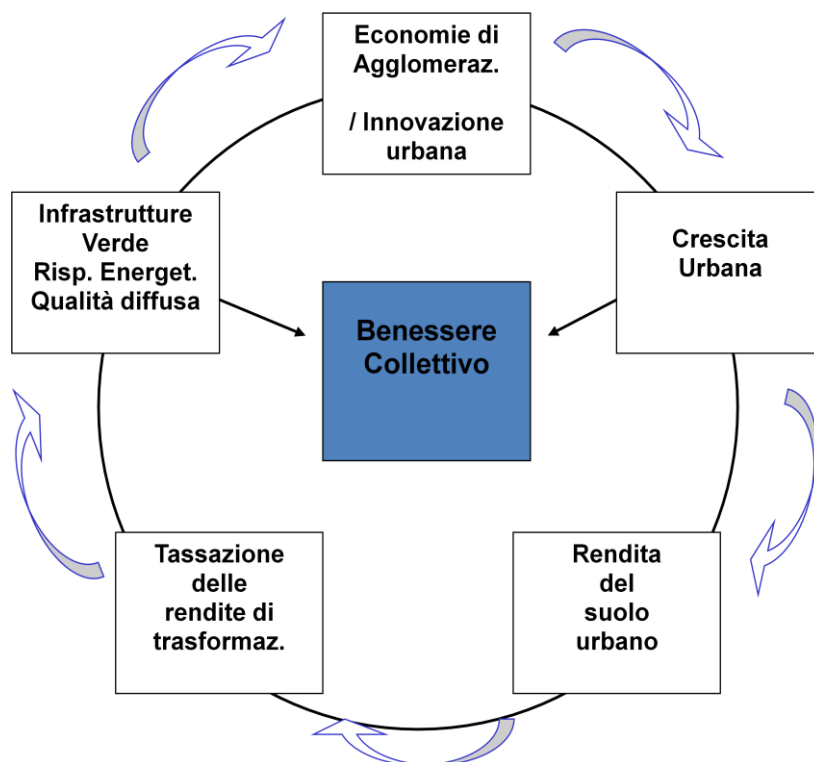
Al proposito occorre contestare una obiezione che viene talvolta proposta: che un aumento dell'imposizione fiscale possa scaricarsi su un aumento dei prezzi degli alloggi, con conseguente danno per i cittadini e in particolare di quelli meno abbienti. Qui la teoria economica urbana è chiara: una traslazione sui prezzi avviene solo nel caso delle localizzazioni marginali del comune marginale; in tutti gli altri casi è la maggiore domanda che determina il prezzo, in presenza di una curva di offerta relativamente rigida.

5. Per un uso corretto della perequazione urbanistica.

Come si è visto nel paragrafo precedente, l'obiettivo di un'equa ed efficiente ripartizione dei plusvalori della trasformazione della città non è tema tecnico: riguarda solo in parte le modalità con cui si svolge istituzionalmente il rapporto fra pubblico e privato nei processi di decisione urbanistica, regolative o negoziali. Dal punto di vista dell'equità e dell'efficienza, esistono buone e cattive negoziazioni, come esistevano in precedenza buoni e cattivi piani "regolatori".

Un simile ragionamento si applica a un'altra tematica, simile e collegata: quella della perequazione urbanistica, da taluni intesa come strumento sempre virtuoso, efficace e benefico.

Fig. 3 – Il circuito virtuoso della crescita urbana



Nell'evoluzione recente di questo strumento infatti, da una utilizzazione su comparti urbani limitati, contigui o anche lontani ma ben definiti ex-ante a una utilizzazione generalizzata attraverso indici unici, diritti edificatori commerciabili liberamente e utilizzabili tendenzialmente su tutta la città, emergono possibili contraddizioni e rischi di esiti iniqui. Tali contraddizioni, se non adeguatamente comprese e gestite con le opportune cautele e condizionalità, possono mutare il segno dei benefici attesi dallo strumento perequativo, allontanandolo dalle originarie finalizzazioni.

Questa possibile eterogenesi dei fini è a mio avviso riscontrabile nel dispositivo della perequazione urbanistica previsto dal Piano di Governo del Territorio del Comune di Milano, approvato dalla Giunta precedente ma non entrato in vigore ed anzi contestato dalla nuova Giunta insediatasi nel giugno 2011.

5.1. Uno strumento potenzialmente benefico (a certe condizioni)

L'istituto della perequazione urbanistica - integrato nella legge urbanistica lombarda a quello della compensazione all'interno di processi ormai generalizzati di negoziazione fra pubblico e privato - costituisce uno strumento potenzialmente benefico e utile di gestione delle trasformazioni

urbane. Con esso si intende riferirsi alla attribuzione di un indice lordo di edificabilità omogeneo all'interno di ampie zone di trasformazione individuate dal piano, con contestuale concentrazione dell'effettiva edificabilità su singole sub-aree e cessione gratuita di altre aree al Comune.

Gli obiettivi, e i relativi benefici, potenzialmente ricavabili dalla utilizzazione di questo istituto possono essere così sintetizzati:

- un beneficio di efficienza allocativa e di efficacia urbanistica, raggiunto attraverso un migliore disegno urbano, con concentrazione dell'edificato in alcune aree e destinazione di aree consistenti a verde e servizi;
- un beneficio di equità nel trattamento degli interessi privati, raggiunto attraverso l'indifferenza privata alle decisioni selettive di piano;
- un beneficio di carattere finanziario, poiché evita il ricorso a lunghe e costose procedure di esproprio per pubblica utilità e costose transazioni fra privati;
- un beneficio di carattere fiscale, nel senso di una supplenza alla mancata riforma della tassazione dei plusvalori della trasformazione urbana attraverso la fissazione negoziata di cessioni di aree ed extra-oneri.

Nel dibattito sulla riforma urbanistica, nazionale e delle Regioni, e nella pratica di pianificazione, la perequazione ha assunto via via, grazie all'interesse per questi benefici potenziali, la caratteristica di strumento utile e salvifico in tutte le occasioni e in tutte le sue coniugazioni. Niente di più sbagliato, naturalmente! Esistono infatti condizioni ben precise perché esso conduca effettivamente ad esiti positivi:

- che esso sia accoppiato a un disegno razionale e lungimirante di pianificazione e di disegno urbano;
- che esso sia utilizzato per realizzare un trattamento uguale e perequato di interessi uguali, di fatto e di diritto, e dunque che l'indice unico di edificabilità sia attribuito ad aree di simile valore intrinseco (in termini di qualità urbanistica e ambientale, di accessibilità), e dunque su comparti limitati e non sull'intera città. Scrivevo alcuni anni or sono, commentando la proposta dell'Istituto Nazionale di Urbanistica sulla perequazione: “allorché, nella realizzazione di un grande progetto di trasformazione su un'area centrale, si include in un medesimo comparto, e si attribuisce un medesimo indice volumetrico potenziale a un'area sub-centrale o a un'area periferica, di qualità urbanistica assai inferiore, si eguaglia artificialmente il plusvalore realizzato sulle due aree, pur in presenza di valori storici (e dunque anche di eventuali costi di acquisto) differenti. Ciò genera un vantaggio ingiustificabile per una parte, e una nuova sperequazione, fonte di nuovi arbitri e pratiche speculative” (Camagni, 1999, p. 337);
- che esso sia utilizzato in modo trasparente nella negoziazione fra pubblico e privato sulle modalità dello scambio, o meglio del baratto, fra volumetrie di edificabilità da una parte e cessione di aree e altre monetizzazioni dall'altra. La trasparenza non deve fermarsi ai dati fisici, perché mq di superfici fondiarie o di pavimento hanno un valore assai differenziato all'interno della città, come tutti ben conoscono;
- che la negoziazione fra pubblico e privato avvenga nelle migliori condizioni di informazione e di capacità contrattuale da parte dell'organo pubblico, e dunque soprattutto attraverso la messa in competizione fra progetti differenti di sviluppo sulle aree urbanisticamente più rilevanti.

5.2. La perequazione nel PGT di Milano: tutte le condizioni sono violate⁶.

La perequazione urbanistica così come proposta dal Comune di Milano nel nuovo Piano di Governo del Territorio, approvato nel febbraio 2011 ma non pubblicato, viola tutte queste condizioni per un esito operativo favorevole.

Innanzitutto, il meccanismo di attribuzione di diritti volumetrici sul territorio comunale prevale, anzi sostituisce quasi completamente, il processo di definizione e di valutazione delle

⁶ I riferimenti normativi sotto riportati si riferiscono a: PdR, Piano delle Regole; PdS, Piano dei Servizi (che sono parti del PGT – Piano di Governo del Territorio).

trasformazioni desiderabili e sostenibili. Al di là di un disegno di alcuni elementi strutturali della maglia del verde e delle infrastrutture, tutta l'amplessima trasformazione consentita appare totalmente priva di ogni regola morfologica (salvo nella parte storica della città) e funzionale. "Le destinazioni funzionali sono liberamente insediabili, senza alcuna esclusione e senza una distinzione e un rapporto percentuale predefinito" (PdR, art. 5.1); "il passaggio dall'una all'altra delle destinazioni funzionali con opere e senza opere edilizie è sempre ammesso" (PdR, art. 5.2); quanto alla disciplina degli interventi edilizi ammessi nelle diverse tipologie di aree del tessuto urbano consolidato, successivamente alla proposta di alcune indicazioni morfologiche si ripete che "resta salva la facoltà di procedere con modalità diretta convenzionata relativa alle soluzioni plano-volumetriche qualora l'intervento (del privato) si discosti dalle previsioni dei precedenti commi" (PdR, art. 13.4, 15.7, 17.3); cioè, si può sempre mettersi d'accordo.

L'unico obiettivo della pianificazione appare solo quello quantitativo: l'obiettivo, totalmente irresponsabile, di consentire espansioni edilizie tali da poter accomodare 257.946 nuovi abitanti (sugli attuali 1,3 milioni) secondo il Piano, o oltre 600.000 secondo le attente valutazioni della Provincia di (Provincia di Milano, 2010; Botto, 2010).

Si è realizzato l'auspicio formulato da Maurizio Lupi, già assessore allo sviluppo del territorio di Milano, nel corso del dibattito sulla riforma della legge nazionale di governo del territorio: che il piano urbanistico divenga "una sorta di banca dei diritti di edificazione commerciabili nell'ambito di una filiera di interessi pubblici da perseguire" (Lupi, 2005, p. 31). Effettivamente l'impressione è proprio quella di un catalogo di premi volumetrici accordati, che prevalgono su una rete tenue di interessi pubblici.

In secondo luogo, la costruzione della città pubblica, per quanto riguarda le grandi reti infrastrutturali e del verde, trova certamente uno strumento ragionevole, in termini finanziari, nella attribuzione dell'indice unico di edificabilità alle aree destinate a questi usi (PdS, Art. 5.2-3), ma si scontra con alcune difficoltà e alcuni limiti vistosi. Se da una parte è vero che il diritto edificatorio consente ai privati di ottenere un valore monetario a fronte della cessione delle aree al Comune, e che il Comune stesso, sulle aree di sua proprietà, può ottenere gli stessi vantaggi economici, come fosse un privato, vendendo i diritti, manca d'altra parte la garanzia della necessaria sincronia temporale nelle cessioni per poter davvero realizzare i detti servizi. Inoltre, nelle transazioni di trasferimento dei diritti attribuiti al di fuori di queste aree, manca totalmente un canale certo per ottenere nuove risorse o cessioni gratuite al Comune, il tutto essendo delegato a eventuali negoziazioni pubblico/privato. E la tradizione milanese recente insegna che tali negoziazioni hanno portato solo limitatissimi vantaggi al pubblico, nella forma di extra-oneri pari a un 1-1,4% del valore di mercato dei volumi realizzati (si veda la precedente Tab. 2).

In terzo luogo, se si propone (finalmente) una maggiore trasparenza sulle condizioni della negoziazione (PdR, art. 11.10), scompare ogni accenno alla messa in competizione di progetti differenti.

In quarto luogo, per effetto della scelta di attribuire un unico indice di edificabilità a tutti gli ambiti del Tessuto Urbano Consolidato (0,5 mq/mq, aumentabile a certe condizioni fino a 1mq/mq) e cioè diritti edificatori trasferibili in tutta la città consolidata (PdR, art. 6.1 e 7.5), si perde ogni garanzia di concentrazione e di razionalità urbanistica delle nuove edificazioni, che restano legate alla casualità di decisioni individuali non vincolate (Pogliani, 2011).

Inoltre, ed è ancora più grave, scompare ogni possibilità di perseguire una equità vera, in quanto diritti maturati su aree diverse, a diverso valore, possono essere trasferiti e utilizzati su aree a maggiore centralità e maggiore pregio. Un istituto perequativo nato per generare equità, e riproposto nel Piano delle Regole di Milano con questo obiettivo ("la perequazione attua il principio di equità", PdR. Art. 7.2), genera un trattamento eguale di condizioni diseguali.

Tre considerazioni fortemente critiche si possono avanzare al proposito, che mettono in dubbio la stessa accettabilità giuridica delle norme che regolano i processi perequati:

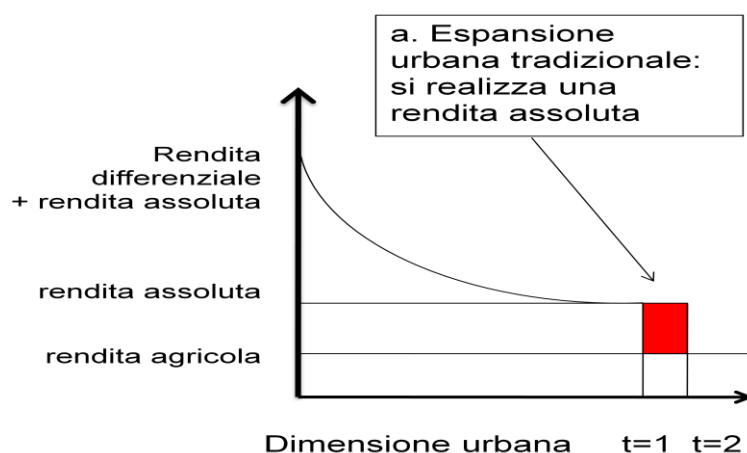
a. tutti i piani urbanistici generano processi di valorizzazione fondiaria, ma sono tenuti a darne giustificazione. Con quale considerazione si giustifica a Milano la creazione artificiale di valori

attribuiti selettivamente, ad esempio laddove si dice che i servizi privati (anche religiosi) non consumano diritti edificatori, che possono essere realizzati in loco o trasferiti? (PdS, art. 8.2-3)(Boatti, 2011).

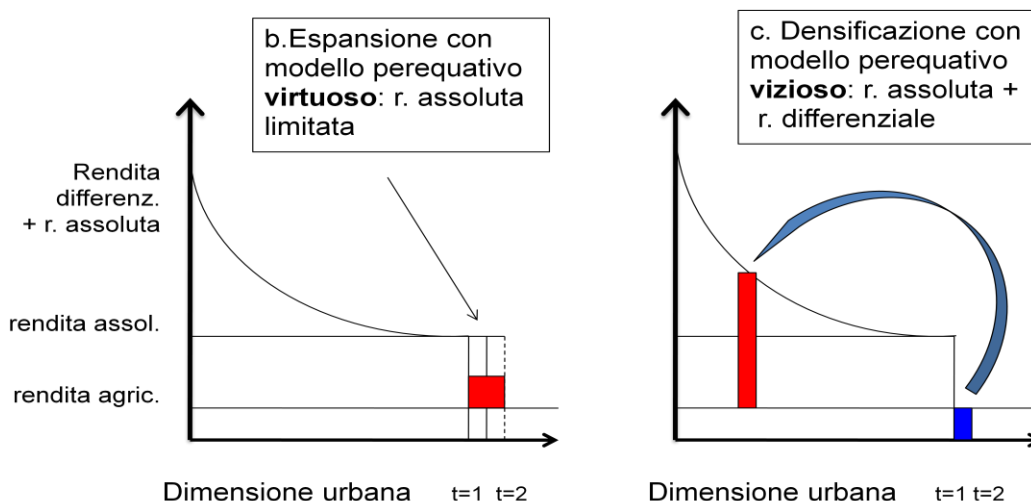
b. quale prezzo di mercato può essere attribuito razionalmente a un diritto edificatorio che può essere utilizzato ovunque in città, e dunque in condizioni di ben diversa valorizzazione potenziale? Al di là del vantaggio ingiustificato attribuito al detentore di diritti capace di ottenere dal Comune convenzioni per edificazioni centrali (elemento che rischia di generare corruzione e trattamenti differenziati di operatori privati), e al di là della difficoltà di valutazione nelle compravendite private di diritti, quale prezzo potrà essere giudicato congruo e corretto quando sarà l'amministrazione pubblica a vendere i diritti?

c. Nei manuali di urbanistica e di economia urbana si afferma che, allorché la città si sviluppa fisicamente, i proprietari fondiari si appropriano di una rendita assoluta, che matura ai margini della città per effetto delle economie di agglomerazione e degli investimenti in infrastrutture urbane (Fig. 4°). Nel caso si utilizzi un modello perequativo tradizionale, la rendita assoluta che matura sul nuovo edificato viene spalmata sull'intero comparto perequativo (Fig. 4b). Nel caso milanese di trasferimento di diritti edificatori, maturati alla periferia⁷ ma utilizzati al centro (o in aree privilegiate per accessibilità o qualità) il proprietario si approprierebbe sia di una rendita assoluta, presente in tutta la città, sia di una rendita differenziale, data dalla centralità o dalla qualità situazionale (Fig. 4c). Un bel risultato davvero per un piano che afferma di perseguire l'equità!

Fig. 4 – Sviluppo urbano e rendita fondiaria



⁷ Nel Piano si prevede di assegnare diritti anche ad alcune aree periurbane esterne al tessuto consolidato, ma tale decisione è al momento sospesa per l'opposizione della Provincia.



6. Conclusioni

Da oltre due decenni in Italia si è ampiamente ridotto l'investimento pubblico sulle città, proprio quando i processi di internazionalizzazione impongono una crescita dell'efficienza e della qualità territoriale. In una condizione di risorse pubbliche scarse, il finanziamento delle opere necessarie non può che realizzarsi per la parte maggiore attraverso una più equa distribuzione fra pubblico e privato dei plusvalori delle trasformazioni urbanistiche.

Analisi comparative internazionali ci suggeriscono che vi è nel nostro paese ampio spazio per un aumento sostanzioso della parte di plusvalore che può restare nelle mani del partner pubblico, da realizzare attraverso aumenti degli oneri di urbanizzazione, che oggi spesso non coprono nemmeno i costi delle infrastrutture direttamente al servizio delle nuove costruzioni, e/o attraverso extra-oneri da concordare col partner privato in presenza di importanti progetti di trasformazione.

I nuovi strumenti di gestione urbanistica – negoziazione fra pubblico e privato, perequazione urbanistica e diritti edificatori commerciabili – certamente consentono di superare molti problemi irrisolti dalla precedente tradizione 'regolativa'; ma la piena realizzazione degli obiettivi potenziali dipende dalla loro messa in opera, dalla volontà politica che vi si annette, dalla determinazione di perseguire interessi pubblici pur garantendo una giusta profittabilità all'iniziativa imprenditoriale e una premialità alla capacità innovativa e di disegno strategico del privato; tutti elementi che non sono intrinseci agli strumenti. Gli obiettivi di equità e di efficacia vanno verificati nella pratica, attraverso innovazioni sostanziali nella trasparenza amministrativa e nella *accountability* delle amministrazioni nei confronti della collettività. La scarsa efficacia dell'azione urbanistica in termini di risorse e investimenti pubblici nella città non dipende solo dalla vecchia strumentazione (che in molti casi passati ha permesso di ottenere risultati rilevanti) né dalla crisi fiscale delle autonomie locali, che dirottano altrove le risorse della fiscalità immobiliare, ma dalla eccessiva cautela della legislazione e della prassi urbanistica complessiva sul fronte generale degli oneri concessori e di urbanizzazione. In altri paesi la negoziazione avviene con ben altri risultati per la parte pubblica.

Riferimenti bibliografici

Boatti G. (2011), "Milano PGT: i privati gestiscono tutto", relazione presentata al Convegno Nazionale di Italia Nostra il 6 aprile, pubblicato su *Eddyburg*

Botto I.S. (2010), "La dimensione sovracomunale della pianificazione" in: *Il PGT del Comune di Milano. Dalle procedure di adozione alla nuova urbanistica*, I Convegni del Quotidiano Immobiliare, Milano, 30 novembre

Calafati A. (2009), *Economie in cerca di città*, Donzelli, Roma

Camagni R. (1992), "Le grandi città italiane e la competizione a scala europea", in Costa P., Toniolo M., *Città metropolitane e sviluppo regionale*, Franco Angeli, Milano

Camagni R. (1999), "Il finanziamento della città pubblica: la cattura dei plusvalori fondiari e il modello perequativo", in F. Curti (ed.), *Urbanistica e fiscalità locale*, Maggioli, Ravenna

Camagni R. (2008), "Il finanziamento della città pubblica", in M. Baioni, *La costruzione della città pubblica*, Alinea, Firenze

Camagni R., Mazzonis D. (a cura di) (2001), *Verso un piano strategico per Roma*, Alinea, Firenze

Camagni R., Pio A. (1988), "Funzioni urbane e gerarchia urbana europea: la posizione di Milano nel sistema dell'Europa meridionale", in IRER-Progetto Milano, *La trasformazione economica della città*, Franco Angeli, Milano

Curti F. (2006), "Le condizioni di sostenibilità del welfare urbano", in Curti F. (a cura di), *Lo scambio leale*, Officina edizioni, Roma

Department for Communities and Local Governments (2006), *Valuing planning obligations in England*, London, may

Galbraith J.K. (1961), *The great crash 1929*, Pelican Pub., Gretna

Lupi M. (2005), "Verso la riforma urbanistica", in Mantini P., Lupi M., *I principi del governo del territorio*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano

Marmolejo C. (2010), "¿Quién paga las infraestructuras y equipamientos públicos en reestructuración urbana en Inglaterra, los Países Bajos y la Comunidad Autónoma Valenciana", *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, UPC, Barcelona

Pogliani L. (2011), "Urbanistica negoziale: scambio leale e interesse pubblico", relazione presentata al Convegno su "Ricerca e governo del Territorio: riflessioni sul caso di Milano a partire dalla ricerca di Fausto Curti", Politecnico di Milano, 15 aprile

Provincia di Milano (2010), Valutazione di compatibilità con il PTCP del Documento di Piano del PGT del Comune di Milano, Deliberazione della Giunta n. 559/2010

RECLUS/DATAR (1989), *Les villes européennes*, La Documentation Française

Romani A. (2002), "La fiscalidad de las operaciones inmobiliarias: los sistemas de actuación urbanística", presentazione alla Universitat Menendez Pelajo, Santander, 16 sept.

IL MERCATO

ALESSANDRO PENATI

ATTENTI AL MATTONE
I PREZZI VANNO GIÙ

L'IMU, la stretta del credito bancario, le difficoltà finanziarie attraversate da tanti gruppi immobiliari (Ipi, Aedes, ex-Pirelli RE, Zunino, Ligresti, Gabetti) fanno sorgere il dubbio che il mattone possa riservare brutte sorprese. Gli esperti del settore sono cauti circa le prospettive, ma ritengono che l'immobiliare in Italia non sia una possibile fonte di rischio sistemico. Tre le argomentazioni: i prezzi degli immobili sono saliti meno che altrove, e una bolla che non c'è non può scoppiare; anche se il mercato non tira, non si assisterà a una forte caduta dei prezzi, perché sostenuti dalla preferenza degli italiani per il mattone (rapporto ricchezza immobiliare/Pil fra i più alti al mondo); e, al confronto con gli altri paesi, la leva è bassa. Dati indiscutibili, ma l'interpretazione è ottimistica e non mi convince.

Dal 1997, inizio della fase di rialzo in Italia, ai massimi, i prezzi dei nostri immobili, in termini reali, sono saliti del 70%. Meno che altrove: ai massimi, +330% in Spagna, +80%

Usa, +100% Francia, +200% Gran Bretagna. Fa eccezione la Germania, dove sono scesi (indici *Economist*). Ma anche la successiva contrazione dal picco è stata molto più contenuta in Italia che altrove, (salvo la Francia), lasciando i prezzi del mattone in termini reali 40% più alti che a inizio euro; troppo.

Stessa dinamica si riguarda al rapporto tra prezzi e affitti: in Italia la bolla si è gonfiata poco, ma si è anche sgonfiata molto lentamente, lasciando così le valutazioni elevate rispetto ai parametri storici. Inoltre, nel ciclo immobiliare, i prezzi, prima di risalire, scendono sotto le valutazioni di lungo periodo: è proprio la percezione di aver raggiunto "prezzi da saldo" che innesca la risalita. Siamo ancora lontani dai minimi.

La bassa leva in Italia spiega la lentezza dell'aggiustamento dei prezzi al ribasso (non si è costretti a vendere), ma non impedisce che scendano. Le compravendite sono crollate (-23% rispetto agli anni pre-crisi) e ci si aspetta un'ulterio-

re forte riduzione (inchiesta Banca d'Italia): ai prezzi richiesti, dunque, non ci sono compratori e si preferisce aspettare; ma tasse, costi di manutenzione, caduta degli affitti e le prospettive di recessione, accentueranno la necessità di vendere, e quindi la caduta dei prezzi. Senza contare l'offerta latente dello Stato, che vuole privatizzare, dei fondi, che vogliono fare liquidità, e delle tante posizioni a leva, che devono ridurre i debiti.

Robert Shiller ha mostrato come la dinamica degli immobili in questo ultimo ciclo sia diversa perché gli acquisti sono stati fatti prevalentemente con un'ottica di investimento, sostenuti dall'aspettativa che alla lunga gli immobili si rivalutano sempre, e quindi offrono un guadagno certo. Se sono le aspettative di rivalutazione a guidare l'investimento immobiliare, piuttosto che il desiderio di usufruire di un bene durevole, la volatilità dei prezzi aumenta: la salita sarà più accentuata, ma anche la discesa, non appena le aspettative

cambiano direzione. Quanti italiani hanno investito nel mattone perché «con l'affitto ci pago il mutuo, e non si può perdere»? Quanti capitali scudati sono stati investiti nell'immobiliare? Quante società hanno scorporato immobili per creare investimenti a leva? E quanti sono stati «apportati» nei fondi di investimento? In passato, infine, dopo ogni sbornia c'era l'inflazione che riportava in equilibrio le valutazioni degli immobili. Questa volta c'è l'euro: e senza inflazione, saranno i prezzi nominali a dover scendere.

Non sarà fonte di rischio sistemico, ma la probabile contrazione della ricchezza immobiliare in Italia avrà un effetto depressivo, esacerbando anche il credit crunch. In un'interessante tabella su A&F del 23 aprile si calcola in 420 miliardi l'esposizione all'immobiliare di 8 grandi banche italiane, di cui 143 verso società (senza contare il settore delle costruzioni): non sarà la Spagna, ma rispetto ai 149 miliardi di patrimonio delle 8 banche, qualche preoccupazione dovremmo averla.

**È di 420 miliardi
l'esposizione
all'immobiliare
di otto grandi
banche italiane**



[IL CASO]

Imu e bolla immobiliare è la fine del mattone?

Adriano Bonafede e Marco Panara

Con la crisi del mattone se ne va forse l'ultima illusione degli italiani. Quella di avere un approdo sicuro per i propri risparmi, un rifugio contro qualsiasi tempesta. Dopo il calo dei redditi reali, ora anche la casa, tra Imu e fine della "bolla", comincia a diventare fonte di preoccupazione. segue alle pagine 4 e 5

La colpa viene adesso addossata all'Imu, un'imposta molto più pesante (soprattutto sulle seconde case) della precedente Ici. Imu che, secondo il direttore del Censis Giuseppe Roma, potrebbe portare a un calo dei prezzi del 20 e in alcuni casi del 50 per cento. Un'affermazione azzardata - si sono subito affrettati a controbattere un po' tutti gli operatori - e non suffragata da dati scientifici. Ma forse Roma voleva solo lanciare un allarme, avvertire sulle possibili conseguenze di una nuova tassa che va a colpire un settore già in grave affanno per conto suo.

E certo, a guardare i dati elaborati dall'Ance, l'associazione dei costruttori, non c'è da stare allegri. Gli investimenti in abitazioni in Italia sono precipitosamente scesi a partire dalla fine del 2007 e sono adesso tornati ai livelli che avevano nel 2000; in cinque anni (2008-2012) il livello degli investimenti in costruzioni (tutti i comparti) "si è ridotto del 40,4 per cento in termini reali". Segno meno a due cifre per ogni segmento: abitazioni - 18,6, nuove case - 40,4, non residenziale - 29,5, con la parte privata che vede un -23,3 e quella pubblica - 37,2 per cento. L'unico segmento che ancora si salva (forse grazie alla detrazione fiscale del 36 per cento) è quello della manutenzione straordinaria (più 6,3 per cento negli ultimi cinque anni), che però è il segno tangibile di una ritirata nell'ultima trincea rimasta, quella della propria abitazione.

Il numero di compravendite, dopo aver raggiunto il picco di 869 mila, è rapidamente sceso di oltre il 30 per cento e nel 2012, secondo l'Ance, dovrebbe attestarsi sotto la faticosa soglia dei 600 mila. Di fatto siamo tornati ai livelli di quattordici anni fa, prima dell'inizio del boom.

Di fronte a questa crisi generale di investimenti e compravendite, i prezzi, finora, hanno resistito abbastanza bene. Non c'è stata nessuna brusca caduta, come in altri paesi dove la bolla immobiliare era

stata ben più pronunciata come in Spagna e in Irlanda. Rispetto ai picchi di prezzo raggiunti nel primo semestre del 2008, "nelle grandi città - si legge nell'ultima nota dell'Ance - la riduzione media dei prezzi delle abitazioni è stata dell'8,6 per cento". Non molto, anche se per la verità in termini reali siamo già a un meno 14 per cento. Poi, naturalmente, le situazioni sul territorio italiano sono molto variegate. «Le grandi città - dice Lorenzo Bellicini, direttore del Cresme - hanno resistito meglio delle aree di provincia. Il Sud in generale è andato peggio del Nord».

Ma il punto è un altro. Anche in passato ci sono state crisi immobiliari. La domanda che però aleggia in questo momento nel nostro paese è però un'altra: stavolta sarà diverso? E cambierà o cambierà qualcosa in modo strutturale? Difficile dare una risposta. Ma una chiave di lettura la dà Bellicini: «Il motore del cambiamento è la perdita strutturale della capacità di produrre reddito nel paese. Guardiamo a cosa è accaduto negli ultimi 18-20 anni. Fino al 1995, secondo i dati della Banca d'Italia, l'indebitamento delle famiglie per l'acquisto della casa era molto basso. Nella fase successiva, quella del boom, il reddito ha continuato a crescere poco ma c'è stata una grande disponibilità di credito facile, che ha innescato un ciclo immobiliare molto positivo. In quella fase chiunque comprasse qualsiasi immobile vedeva rivalutarsi sotto gli occhi. Poi, a partire dalla seconda metà del 2006 le cose si sono progressivamente deteriorate. Non è strano che il mercato immobiliare, che è quello che nello scorso decennio è cresciuto di più, è anche quello che adesso soffre di più».

Un grafico (pubblicato in pagina) mostra chiaramente come i prezzi delle abitazioni siano aumentati, a partire dal 2001, ben più sia dei salari sia del pil sia dell'inflazione. Detto in altre parole, i prezzi delle case a un certo punto sono partiti per la tangente. Ma dal nulla non si crea nulla, almeno secondo la fisica tradizionale. Il che vuol dire che quel boom dei prezzi dovrà essere riassorbito con un lento movimento discendente che riavvicini i valori al pil e ai salari. La discesa è iniziata nel 2007 ma non sembra ancora finita. Anche perché, in questa fase, il reddito disponibile tende a scendere per effetto delle correzioni in atto nei conti pubblici, che portano un forte aumento della pressione fiscale.

A preoccupare gli operatori è il

fatto che non s'intraveda in questo momento alcuna via di fuga. Tutti i fattori negativi ruotano insieme in un vortice depressionario. «La situazione è molto complessa - dice Valter Mainetti, fondatore e amministratore delegato di Sorgente, un sgr specializzata in fondi immobiliari per investitori istituzionali - Sono sempre stato molto ottimista ma stavolta lo sono meno. Certo, prima o poi questo vento di tempesta passerà, ma chissà fra quanto. Ora sono troppi gli elementi che per una serie di circostanze operano tutti contro una ripresa del mattone: gli immobili sono tartassati; le famiglie vedono ridursi il reddito; mancano gli acquirenti istituzionali: gli enti di previdenza, che finora sono stati tra i principali investitori, sono al centro di una tempesta giudiziaria e forse di una possibile riforma; gli stranieri se ne sono andati; una serie di riforme con effetto retroattivo, prima di Tremonti ma avvalorate poi anche da Monti, hanno disorientato gli operatori. Tanto per far capire, noi adesso stiamo raccogliendo denaro estero su estero con le nostre sgr londinesi e lussemburghesi. In Italia staremo fermi per almeno un anno».

Il crollo del mattone preoccupa non soltanto i costruttori e le famiglie, che potrebbero veder ridurre il valore della propria ricchezza, ma molti altri soggetti economici, in effetto "demoltiplicativo" di vasta portata nell'economia italiana. «Le costruzioni - dice Paolo Buzzetti, presidente dell'Ance - hanno la filiera produttiva più lunga: ha a che fare con l'80 per cento dei settori economici italiani: dal cemento e dal calcestruzzo ai laterizi, dalla tecnologia (caldaie, climatizzazione, domotica) al legno e all'arredamento. C'è inoltre un'importante filiera, quella dell'efficienza energetica, che punta a usare tecniche progettuali avanzate. Né bisogna dimenticare la progettistica. È per questo che si è sempre detto che se l'edilizia va, tutto va. Del resto, è proprio nelle costruzioni che si ha un effetto sull'indotto più alto: ogni miliardo di investimenti in questo settore genera una ricaduta sugli altri settori pari a 3,37 miliardi».

La crisi della casa è accentuata anche dalle banche, che oggi preferiscono centellinare i mutui perché non hanno sufficiente raccolta a medio lungo termine. Ma ciò, da un altro punto di vista, le impoverisce, perché i redditi ricavabili dai mutui scendono. Inoltre, le banche sono state le prime a essere colpite dalla crisi del mattone,

esplosa inizialmente con la rovinosa caduta degli immobiliari come Zunino, Coppola, Statuto, Ricucci, e si sono dovute accollare in un modo o nell'altro buona parte dei loro beni.

Come si vede in questo momento la ruota della fortuna gioca per il mattone in senso contrario. E poi,

il governo ha messo un ulteriore carico sulla casa con l'Imu. L'effetto sarà così disastroso come preconizza il Censis? «Non credo - dice Valerio Angeletti, presidente della Fimaa, la federazione degli agenti immobiliari. Certo, non è una tassa che incoraggi gli investimenti ma chi può credere che tutti si metteranno a vendere perché devono pagarla? Manca però qualsiasi politica a favore della casa e gli operatori soffrono tutti. Per noi il calo degli affari è stato in media del 30 per cento».

Ma c'è chi sostiene che l'Imu fa bene, anzi che avrebbe dovuto essere più alta. «In Italia - dice Innocenzo Cipolletta, presidente dell'Università di Trento - le imposte sono spostate troppo sul reddito e poco sul patrimonio. Il governo Monti avrebbe dovuto alzare ancora le aliquote e con il maggior reddito finanziario uno sgravio fiscale per i redditi più bassi».

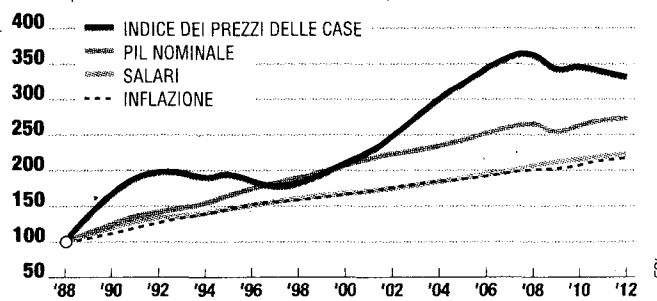
© RIPRODUZIONE RISERVATA

A soffrire molto per la crisi sono i costruttori che hanno ultimato o stanno ultimando le abitazioni da immettere sul mercato. Le vendite sono molto rallentate, ma i mutui bancari corrono lo stesso. Tutto questo mentre anche chi vorrebbe acquistare può non avere il benessere della banca

Tanta offerta, poca domanda Imu e credito difficile soffocano il mercato del mattone

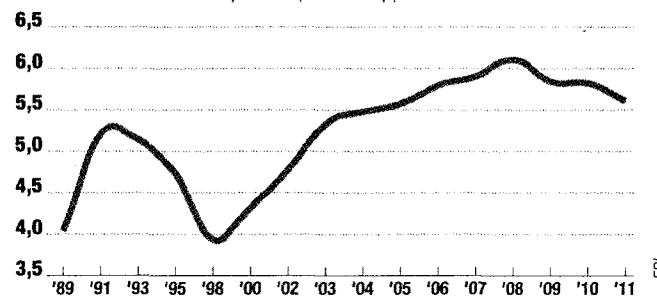
IL BOOM DEGLI IMMOBILI

In Italia; base 1988=100



IL COSTO DI UNA CASA

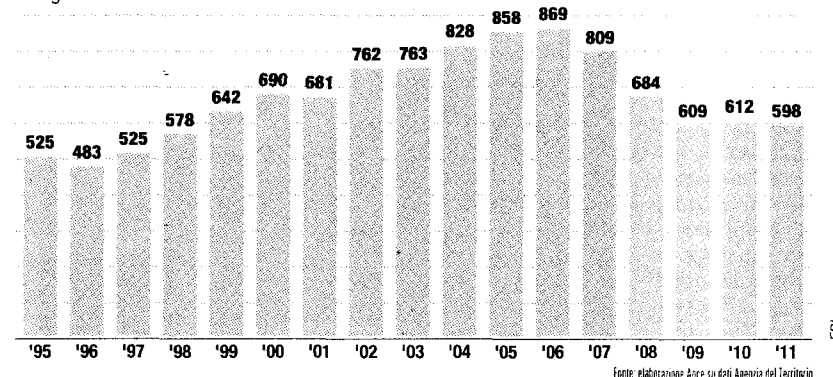
Annualità reddito familiare per comprare un appartamento medio



Nel grafico a fianco, l'andamento del numero delle compravendite dal 1995 a oggi. Nel 2012 si tornerà a un livello simile a quello del 1998, prima dell'ultimo boom immobiliare

LA COMPRAVENDITA DI ABITAZIONI IN ITALIA

In migliaia



Fonte: elaborazione Ance su dati Agenzie del Territorio

[I PROTAGONISTI]



Nelle foto qui sopra,
Paolo Buzzetti (1), presidente
dell'**Ance**, l'associazione
dei costruttori italiani,
e **Corrado Passera** (2),
ministro dello **Sviluppo
Economico**





in collaborazione con FORUM ENTI LOCALI E DIPARTIMENTO
MOBILITA'

"Le città sostenibili per Ricostruire l'Italia"

-UNA POLITICA NAZIONALE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE DELLE CITTA' E DEL PAESE-



“Le città sostenibili per Ricostruire l’Italia”

-UNA POLITICA NAZIONALE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE DELLE CITTÀ E DEL PAESE-

Le realtà urbane italiane, piccole e grandi, sono nel loro insieme una straordinaria risorsa umana, economica, storico-culturale ed ecologica, generatrici di energie creative, di capitale sociale, di cultura e saperi. In esse vivono persone, storie, speranze, attraversate da conflitti e solidarietà, da fiducia e nuove povertà. L’ampiezza e la profondità delle libertà individuali, fondate su diritti e istituzioni, presuppongono e dipendono dalla dimensione comunitaria e dal perseguimento di beni condivisi, che hanno nella città la massima espressione. Sono anche per questo risorse decisive per la democrazia.

Il 70% degli italiani vive in aree urbane, dove si produce l’80% della ricchezza del Paese. Nella nuova epoca aperta con la rivoluzione tecnico-scientifica, la globalizzazione e l’instabilità climatica avanzano nuovi bisogni e nuovi problemi, che reclamano un rinnovato ruolo dei centri urbani. La nuova città sarà chiamata a superare l’individualismo e l’egoismo sociale, la speculazione, gli abusi, l’inefficienza, l’accaparramento dei beni comuni, le diseguaglianze, la precarietà del lavoro e la disoccupazione dei giovani e delle donne, effetti drammatici delle politiche neoliberiste. Una città costruttrice di nuove relazioni con il proprio territorio e coi suoi insediamenti dispersi. Dalle città occorre affermare la dignità e la libertà delle persone, la responsabilità verso l’ambiente, il diritto alla formazione e al lavoro, l’accoglienza e la coesione, rapporti umani equi e stili di vita sobri e solidali.

Il PD propone di ricostruire l’Italia partendo dalle città e avanza un progetto politico e proposte programmatiche, per fare città sostenibili, intelligenti, accessibili e inclusive contro il declino, per il futuro dell’Italia.

E’ dai livelli di governo più vicini ai cittadini che può essere ricostruito e sostenuto un “nuovo civismo”, energia per ridare futuro all’intero Paese. Senza il rilancio della funzione strategica nazionale delle città, la più importante infrastruttura del Paese, nel suo farsi sistema moderno e integrato al servizio della comunità, sostenuto dallo Stato e dalle Regioni, non ci sono sviluppo e crescita per il Paese.

Le responsabilità delle destre

Le città sono sempre più sole nell’organizzazione del territorio, del *welfare* locale, dei flussi migratori, nelle emergenze, nella realizzazione di infrastrutture ambientali e dotazioni territoriali, nella produzione di servizi, essenziali per lo sviluppo economico e la coesione sociale.

In tanti casi i governi locali guidati dalle forze di centrodestra non sono stati all’altezza del loro compito, generando sprechi, inefficienze e logiche clientelari, assecondando un uso speculativo e insensato delle risorse naturali e in primo luogo del suolo. Nell’ultimo decennio, tagli lineari e ripetuti delle risorse trasferite dallo Stato, una fiscalità locale inadeguata e contraddittoria, la progressiva erosione dell’autonomia locale, disordine normativo, assenza di strategie nazionali per la rigenerazione urbana, le infrastrutture ecologiche, la mobilità, la difesa del suolo hanno colpito i comuni, spesso penalizzando i più attivi. Questo, nel concreto, è stato il federalismo ideologico e inconcludente della Lega e del PdL che, sull’altare di un localismo egoista, hanno ignorato la funzione storica del sistema urbano italiano, quale struttura portante del Paese, rilanciando una pratica centralista. La separazione dei territori da una prospettiva nazionale, proclamata dalla Lega, ha in particolare penalizzato il Nord, limitando la straordinaria dinamicità di tante realtà territoriali, che va invece incoraggiata e sostenuta. Anche nella durezza della crisi i sistemi territoriali del Nord costituiscono il punto di forza dell’intero sistema-Paese e chiedono

una politica nazionale conseguente. Più pesante l'effetto dei governi di centrodestra nelle regioni meridionali, dove le emergenze si sono cronicizzate e si è fatta sentire l'emigrazione delle forze giovani, mentre vanno fortemente valorizzate le tante buone esperienze sul fronte dell'energia rinnovabile, nell'imprenditoria manifatturiera e agricola di qualità e nel turismo sostenibile. Le recenti ripetute emergenze ambientali, che hanno colpito in diversa misura tante aree urbane, sono il segno della loro fragilità. Sono gravi i costi umani ed economici del *non fare*, del ritardo strutturale, che va colmato. Si avverte ad un tempo l'affanno dei territori colpiti dalla crisi e la dichiarata, attiva volontà di riprendere il cammino, per un diverso sviluppo urbano.

Una società ecologica urbana

Questione urbana, questione sociale e questione ecologica s'intrecciano. Le città non sono solo i luoghi del consumo intensivo di risorse, dell'inquinamento, ma sono storicamente il modo più efficace di organizzare su grande scala la vita e le attività umane, l'impresa, la ricerca e il lavoro. Per questo sono i soggetti primi e decisivi nella costruzione di una società ecologica, della *green society*, che ha nelle città e nei loro territori molteplici opportunità di impresa e buon lavoro. Le città in Italia e nel mondo avanzato stanno realizzando interventi in campo energetico, nella gestione delle risorse naturali, nello sviluppo delle reti tecnologiche, nella mobilità, per creare strutture urbane capaci di stimolare e supportare stili di vita sostenibili.

Su idee forti si promuove impegno e responsabilità degli attori sociali, per ridefinire insieme, con la partecipazione attiva, il mix di diritti e doveri di cittadinanza, necessario per affrontare le nuove sfide globali. Questo avviene nelle città in massimo grado in quanto progetto politico organizzato nello spazio. È dalla qualità di questo progetto, espresso nelle città, che in larga misura dipende il rapporto virtuoso tra momenti della produzione e quelli della riproduzione sociale. Da qui la centralità del sistema di welfare che, traducendosi in servizi sociali (scuola, sanità, cultura, tempo libero, ecc.), permette alla comunità di svilupparsi in modo libero, democratico e coeso, rendendo ognuno "cittadino". **E' questo valore straordinario delle città che, nell'Italia delle mille città, ne fanno un "bene comune".**

La ricostruzione di un nuovo rapporto tra urbanesimo, tutela e promozione del capitale naturale, è necessaria anche per la credibilità del *brand* Italia, fatto di paesaggi e bellezza delle città, di tipicità e cultura nelle produzioni agro-alimentari, di innovazione e creatività nella manifattura, di capacità attrattiva del suo patrimonio storico-culturale, che va mantenuta e in più punti ricostruita e sostenuta. Con l'economia ecologica, la *green economy*, le città hanno l'occasione per correggere le storture di un modello di sviluppo delle aree urbane, che ha consumato suolo, spezzato il rapporto città-campagna e sprecato risorse naturali, oltre limiti sostenibili. Questo è spesso avvenuto in modo disordinato e abusivo, compromettendo la sicurezza dell'ecosistema urbano, la bellezza del paesaggio, quale patrimonio culturale ed economico. In modo particolare e specifico nel Sud, dove i problemi economico-sociali si accompagnano alla crisi ecologica dei territori, serve una politica nazionale per le città, a partire da una diversa valorizzazione delle straordinarie risorse naturali, storico-ambientali urbane.

Le città motore della ripresa economica sostenibile

La priorità è la ripresa economica, la crescita dell'occupazione soprattutto giovanile e femminile, da realizzare imprimendo una decisa correzione alle politiche monetariste e recessive, contro il permanere di fallimentari pratiche liberiste. L'economia urbana è stata a lungo ostaggio della

rendita immobiliare, organica alla speculazione finanziaria. Lo scambio tra urbanizzazione, fiscalità locale e spesa pubblica non è sostenibile. Occorre liberare le città da questa deriva e farne luoghi di attrazione per investimenti produttivi, generatori di buona occupazione. Le aree urbane sono in gran parte snodo storico del fondamentale rapporto tra lavoro, risorse finanziarie e naturali, alla base dei cicli produttivi sui quali si fonda l'economia reale.

Siamo convinti che con un programma nazionale di rigenerazione delle città, grandi e piccole, sia possibile costruire un nuovo progetto di politica industriale per il Paese. Un progetto di ricostruzione delle strutture manifatturiere e di servizio, fondato su quella cultura urbana che ha fatto grandi le città italiane nella storia e che negli ultimi decenni è stata immolata sull'altare della rendita. Un progetto industriale da finalizzare alla sostenibilità delle nostre città attraverso un impegno serio nell'innovazione ecologica, tecnologica, infrastrutturale, possibile se stimola convenienze economiche e sociali, attrattive per investitori nazionali e internazionali. Senza una politica e un progetto nazionale è più difficile per città e territori utilizzare i fondi comunitari, quelli nazionali e stimolare la creazione di nuovi strumenti di finanziamento degli interventi. Gli investimenti nelle città dei soggetti pubblici, sostenuti da coerenti politiche e iniziative nazionali sono una concreta spinta anticiclica necessaria a orientare la ripresa, riformare meccanismi economici, attrezzare e innovare le strutture urbane.

Le linee strategiche nazionali e locali che il PD propone sono:

- **riqualificazione e rigenerazione urbana prioritarie**, per **ridurre il consumo di suolo** naturale e stimolare investimenti anticiclici, con programmi nazionali a sostegno dei progetti delle città, finanziati attraverso specifici *fondi immobiliari d'investimento*;
- **valorizzazione del patrimonio immobiliare statale dismesso** condotta insieme da Stato e città, individuando preventivamente i termini progettuali, economici e sociali della loro trasformazione, assegnati con la proprietà del bene ai soggetti attuatori tramite forme ad evidenza pubblica e condividendo vantaggi urbanistici ed economici, evitando la svendita del patrimonio o l'impossibilità di una sua efficace e tempestiva trasformazione, ovvero forzature speculative degli strumenti urbanistici, come avvenuto in passato;
- valorizzazione, con la realizzazione di un vasto programma di **bonifica e risanamento, dei siti industriali dismessi**, spesso collocati in posizioni urbane strategiche e fortemente infrastrutturate, quale straordinaria occasione di rigenerazione urbana e per nuovi insediamenti produttivi;
- realizzazione di **reti tecnologiche e digitali** (smart grid) al servizio di cittadini e imprese, per la **mobilità sostenibile, servizi ambientali ed energetici intelligenti**, stimolando gli **investimenti di operatori pubblici e privati** (utility), sulla base di condivise linee strategiche di modernizzazione delle infrastrutture urbane, per **reti di città intelligenti**;
- rendere permanenti gli **incentivi fiscali** a favore dei privati che investono **nell'efficienza energetica degli edifici**, compreso l'incremento del **verde multifunzionale urbano**, consentendo programmi e progetti più ampi e di medio periodo;
- definire un assetto stabile e coerente con il mercato, delle norme e degli incentivi per la **produzione di energia da fonti rinnovabili**, in sintonia con la pianificazione energetica delle regioni, verso un sistema generativo distribuito;
- **allentamento del patto di stabilità interno** per i comuni coi conti in regola, consentendo **investimenti** nell'efficienza energetica degli edifici pubblici, nella loro messa in sicurezza e nella manutenzione e difesa del territorio, liberando risorse per **utili piccole e medie opere pubbliche**;
- superare la contrapposizione tra Stato e comuni per completare il disegno di un **mercato sociale dei servizi pubblici locali**, compreso il servizio idrico, senza svendere le aziende

pubbliche locali, ma rafforzandone competitività, integrazione, efficienza e adeguando i sistemi di regolazione e controllo pubblico, a favore dei cittadini e dell'ambiente;

- assumere tra Stato, regioni e comuni l'attuazione delle linee comunitarie per la **gestione dei rifiuti** come priorità nazionale, per un sistema integrato dell'intero ciclo orientato a **costruire una società del recupero e del riciclo**, per ridurre i rifiuti prodotti e ricavarne materia e risorse, superare le emergenze, migliorando ulteriormente i risultati raggiunti;
- migliorare le **prestazioni ambientali delle città** sostenendo i Piani per la riduzione delle emissioni (PAES) e la predisposizione di quelli per **l'adattamento al cambiamento climatico**, coinvolgendo le città nella definizione del relativo Piano nazionale;
- accordi tra stato, regioni e comuni per gli interventi di **contrasto al dissesto idrogeologico** dei territori, resi più fragili ed esposti con il cambiamento climatico;
- predisporre, con comuni e regioni, un **piano nazionale per la mobilità sostenibile e l'accessibilità**, puntando alla riduzione nei prossimi 10 anni delle auto circolanti nelle città, estendendo le zone a traffico limitato, la mobilità a zero emissioni, le corsie preferenziali per il trasporto pubblico, le reti metropolitane di area vasta.

Le politiche urbanistiche, ambientali e per la mobilità e l'accessibilità delle città vanno poste al servizio di una strategia e di un progetto politico generale, che indichi nuove traiettorie: fare città per fare società. Rilancio degli investimenti di pubblica utilità, coinvolgimento delle comunità, partecipazione dei cittadini e sostegno culturale e politico a una prospettiva nuova per lo sviluppo diffuso del Paese, possono inoltre consentire di superare paure e opposizioni locali a opere e progetti necessari, ma talvolta incompresi, incomprensibili o distorti.

Il **governo del territorio e delle trasformazioni urbane** è un punto critico cruciale per l'insieme delle azioni di sostegno alla qualità dello sviluppo delle città e del Paese. Si conferma indispensabile una riforma generale, anche alla luce dell'esperienza condotta dopo la modifica del Titolo V della Costituzione. Si propongono tuttavia in termini stringenti e urgenti alcuni provvedimenti, per dotare i comuni di strumenti più adeguati e aggiornati nel governo delle trasformazioni urbane e soprattutto nella riqualificazione della città costruita:

- una **normativa fiscale** che premi gli interventi sui suoli già urbanizzati e disincentivi l'uso di suolo agricolo, riportando inoltre gli oneri di costruzione alla loro originaria destinazione per il miglioramento e l'adeguamento della città pubblica, consentendo ai comuni in tutte le regioni di introdurre contributi speciali per la sostenibilità (nuovi standard socio-ambientali);
- sancire, con norma nazionale, i meccanismi di **perequazione e compensazione** introdotti da diverse regioni, rafforzandone la legittima efficacia giuridica, introducendo il principio della **compensazione ambientale** per le urbanizzazioni su aree nuove;
- una normativa su **diritti edificatori** e in particolare sulla possibilità di trasferimento e di commercializzazione degli stessi, ridefinendoli giuridicamente, anche alla luce delle sentenze della Corte Costituzionale;
- potenziare gli strumenti per **l'edilizia residenziale pubblica** e per interventi straordinari di **social housing** finanziati attraverso fondi regionali di rotazione garantiti da istituti di credito e fondazioni bancarie.

Risorse per una politica integrata

La situazione dei conti pubblici dello Stato non consente massicci investimenti e minore pressione fiscale. I bilanci dei comuni sono piegati dai tagli e dalla riduzione delle entrate proprie

e dell'autonomia amministrativa. E' tuttavia possibile e necessario rimodulare la pressione fiscale spostandola dal lavoro e dall'impresa alla rendita e all'uso delle risorse naturali, sostenendo e premiando i cicli economici virtuosi, che producono più ambiente e più lavoro. Servono quindi investimenti selettivi finalizzando le risorse disponibili, in primo luogo per creare buona occupazione, sostenere la domanda interna e modernizzare i sistemi urbani accrescendo la competitività e l'efficienza di sistema, con il diretto coinvolgimento di regioni ed enti locali.

In particolare si possono:

- favorire il pieno utilizzo dei **fondi comunitari** per alimentare programmi nazionali di rigenerazione urbana, di infrastrutturazione ambientale e logistica delle città, compresa l'idonea **formazione delle figure professionali** (politecniche) richieste dalla crescita della *urban green economy*;
- prorogare e rifinanziare il fondo rotativo della CdP per la progettualità di cui alla legge n. 549/95 oltre a quanto stabilito dalla legge n. 148/2011 **prioritariamente** per la progettazione delle opere inserite nei piani triennali degli enti locali, ricadenti sui terreni demaniali o già di proprietà dell'ente locale beneficiario, consentendone l'accesso a tutti i comuni in linea con il patto di stabilità;
- definire con il Governo l'impiego per le aree urbane, da parte di soggetti pubblici e privati, del fondo rotativo di 600milioni, per gli obiettivi di Kyoto;
- compartecipazione dei comuni alla valorizzazione e trasformazione sostenibile del patrimonio immobiliare pubblico demaniale, non solo per fare cassa;
- creazione di fondi di investimento privato (fondi chiusi) e altre forme di partecipazione diretta dei cittadini su progetti per infrastrutture e edilizia residenziale pubblica (cooperazione sociale);
- dare certezza all'attuale quadro normativo generale e di settore, per favorire una adeguata dimensione delle aziende locali di servizio a controllo pubblico per rafforzarne la consistente capacità di investimento nelle infrastrutture a rete.

Pur in un quadro difficile è quindi possibile stimolare con adeguati strumenti la capacità delle città di contribuire alla ripresa economica, a modificare meccanismi di sviluppo insostenibili, a migliorare la qualità urbana e a sostenere nuove politiche industriali.

Nell'agenda politica del Governo e del Parlamento deve per questo entrare con forza l'idea di **un patto con le città, che integri quello di stabilità interno**, solo finanziario e restrittivo, con **politiche attive per la crescita e lo sviluppo**, che le città possono concorrere ad attuare, se adeguatamente sostenute e coinvolte in un progetto nazionale di rinascita.

Per un vero federalismo e il rinnovamento della democrazia

Gli amministratori locali sono oggi sollecitati da più consistenti e frammentate domande. I loro strumenti di *governance*, gli assetti istituzionali e le strutture amministrative sono inadeguati. Pur tra limiti e distorsioni anche gravi, la politica locale si fa carico e spesso risponde attivamente alle istanze dei cittadini. Il PD sostiene questa azione e gli amministratori che la interpretano, per una evoluzione europea delle politiche territoriali, anche in vista delle prossime elezioni.

La ridefinizione della *governance* dei territori, i processi partecipativi e la riorganizzazione delle strutture amministrative e di governo locali sono un punto cruciale per praticare una forte innovazione negli strumenti e nelle politiche. E' dai livelli più vicini ai cittadini, applicando con coerenza il principio di sussidiarietà, che occorre costruire un "pubblico" più efficace e più efficiente. La riduzione dei costi di funzionamento delle istituzioni va perseguita non con tagli

generalizzati, né può funzionare un federalismo senza risorse. Le politiche per lo sviluppo sostenibile delle aree urbane rendono più stringenti i processi di riforma.

L'uso del suolo e il governo del territorio, delle risorse naturali, dell'energia, l'impatto delle attività antropiche sull'ambiente, i trasporti, le reti tecnologiche fisiche, i rifiuti, la mobilità di merci e persone, la tutela del paesaggio nelle sue molteplici funzioni, implicano il superamento di logiche municipali, non solo per i piccoli centri. Soprattutto per le conurbazioni policentriche, con forte contiguità insediativa, serve un'azione politica e istituzionale che:

- superi i confini amministrativi e assuma **l'area vasta**, "la città effettiva", a riferimento della pianificazione, con idonei livelli intermedi di governo tra regione e comuni, eliminando stratificazioni normative, intrecci perversi di competenze, la proliferazione dei livelli decisionali, la frammentazione settoriale;
- sostenga **l'unione tra comuni** per la gestione solidale dei servizi sociali e operativi, del suolo e delle risorse naturali disponibili, per realizzare **programmi d'area intercomunali**, a partire da quelle dei capoluoghi;
- consegua **economie di scala** nell'azione pubblica, più trasparenza negli affidamenti (appalti) e competenza tecnica nella progettazione e realizzazione degli investimenti, attraverso la **cooperazione tra comuni** e l'impegno degli operatori privati;
- potenzi la messa in **rete dei centri urbani** (reti di città), con adeguati investimenti nelle reti informatiche, tecnologiche, ambientali e della mobilità nelle diverse aree.

Si tratta di **produrre un forte rinnovamento nelle prassi di governo delle città** promuovendo l'**attiva partecipazione dei cittadini** nei processi decisionali, nell'organizzazione dei servizi (*welfare society*), nella gestione della città pubblica. Stato e regioni sono chiamati a condurre con le città, coi comuni, un processo di progressiva riorganizzazione istituzionale dei livelli di governo locale, non più rinviabile, quale parte fondamentale per la democrazia e il rinnovamento della politica e delle istituzioni.

Roma, 7 Maggio 2012

PROPOSTA PER LA DISCUSSIONE