

# 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.<sup>1</sup> 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.

<sup>1</sup> “.. 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 mattone<sup>2</sup>, 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

---

<sup>2</sup> 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 finanziari 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.<sup>3</sup>

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”.<sup>4</sup>

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”<sup>5</sup>, inteso come un diritto di proprietà su un qualche reddito futuro.

---

<sup>3</sup> 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.

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

<sup>5</sup> “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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup> 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.

<sup>6</sup> 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".

<sup>7</sup> "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.

<sup>8</sup> J. P. Lacaze, *La speculation, bienfaits et mfaits*, "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.<sup>9</sup>

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.<sup>10</sup>

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*.<sup>11</sup>

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 recitano 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 eteree e sofisticate dell'atto di recintare un terreno, ma l'atteggiamento di fondo è il medesimo.<sup>12</sup>

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

---

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

<sup>10</sup> 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](http://www.posseweb.net/spip.php?article93)

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

<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

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

---

<sup>13</sup> Agli inizi degli anni novanta, il management di *IACI* (Iniziativa 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.

<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

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

---

<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup> A forza di creare valore spostando risorse dall'industria al mattone alla fine si ottiene bassa produttività del

---

<sup>16</sup> 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](http://www.eddyburg.it).

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup>

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.

---

<sup>19</sup> 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 *spoil-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.<sup>20</sup> 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

---

<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>

### *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.<sup>22</sup>

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 mostriciattolo 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,

---

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

<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>

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%<sup>24</sup>, 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”.<sup>25</sup>

Se leggiamo la politica solo in senso deterioro 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

---

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> P. Urbani *op. cit.*, p. 187.

<sup>25</sup> 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 notabilari 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.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup>

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.<sup>28</sup>

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

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

<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup>

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.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup> 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.

---

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

<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup>

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.<sup>36</sup>

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".<sup>37</sup>

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

---

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

<sup>36</sup> "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.

<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup>

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

---

<sup>38</sup>

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.<sup>39</sup> 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.

---

<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup>

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.<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup>

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

---

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> J. P. Lacaze, *op. cit.*, p. 45.

<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup> 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

---

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> 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.<sup>45</sup>

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.<sup>46</sup> 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.<sup>47</sup> 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.<sup>48</sup>

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*.<sup>49</sup>

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***

---

<sup>45</sup> 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.

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

<sup>47</sup> 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.

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

<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup>

### *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.<sup>51</sup>

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.

<sup>50</sup> C. Dell'Oste - *Sfida finale alle case abusive* - "Il Sole 24 Ore" del 12 Gennaio 2009.

<sup>51</sup> 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.<sup>52</sup> 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.<sup>53</sup>

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.

---

<sup>52</sup> 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.

<sup>53</sup> 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 *vandea* 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.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> 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 Soren Kierkegaard