

Studi urbani e regionali

LO SCANDALO URBANISTICO 50 ANNI DOPO

Sguardi e orizzonti sulla proposta di riforma di Fiorentino Sullo

a cura di
Ivan Blečić



FrancoAngeli

Studi Urbani e Regionali

Collana diretta da Francesco Indovina

Comitato Scientifico: Marina Alberti (Università di Washington); Giuseppe Barbera (Università di Palermo); Ivan Blečić (Università di Cagliari); Aurelio Bruzzo (Università di Ferrara); Arnaldo Cecchini (Università di Sassari); Grazia Concilio (Politecnico di Milano); Marco Cremaschi (Università di Roma 3); Vitor Matias Ferreira (Università di Lisbona); Laura Fregolent (Università IUAV di Venezia); Elena Granata (Politecnico di Milano); Patrizia Ingallina (Università di Lille 1); Daniela Lepore (Università di Napoli); Gianfranco Marrone (Università di Palermo); Maria V. Mininni (Università della Basilicata); Valeria Monno (Politecnico di Bari); Oriol Nel.lo (Università Autonoma di Barcellona); Giuseppe Onni (Università di Sassari); Agostino Petrillo (Politecnico di Milano); Giuseppina Pisciotta (Università di Palermo); Nuno Portas (Università di Porto); Silvia Saccomani (Politecnico di Torino); Carlo Salone (Università di Torino); Antonella Sarlo (Università di Reggio Calabria); Michelangelo Savino (Università di Padova); Giuseppe Scandurra (Università di Bologna); Flavia Schiavo (Università di Palermo); Valentina Simula (Università di Sassari); Valentina Talu (Università di Sassari); Walter Tocci (Parlamento italiano); Stefania Tonin (Università IUAV di Venezia); Giovanna Vertova (Università di Bergamo); Juan Vicente (Università di Girona); Patrizia Violi (Università di Bologna); Tommaso Vitale (Centre d'études européennes).

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

LO SCANDALO URBANISTICO 50 ANNI DOPO

Sguardi e orizzonti sulla proposta di riforma di Fiorentino Sullo

a cura di
Ivan Blečić

FrancoAngeli

Copyright © 2017 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Il valore di Sullo , di <i>Ivan Blečić</i>	pag.	7
Parte I. Sguardi		
Agli albori del centro-sinistra italiano: Fiorentino Sullo nella dialettica politica italiana , di <i>Veziò De Lucia</i>	»	27
La battaglia urbanistica: Assimpredil e Fiorentino Sullo , di <i>Giulio Ernesti</i>	»	33
Utopismo e pragmatismo nella pianificazione italiana: una diade di impossibilità , di <i>Dino Borri</i>	»	58
A cinquant'anni dalla mancata riforma Sullo: la strana disfatta dell'urbanistica pubblica , di <i>Sergio Brenna</i>	»	69
Piano e regime dei suoli: qualche dubbio e poche certezze , di <i>Mario Cerasoli</i>	»	77

Parte II. Orizzonti

Sulla rappresentazione del (concetto di) suolo in Italia tra Otto e Novecento , di <i>Franco Farinelli</i>	pag.	95
Il «terribile diritto»: tensioni e discontinuità nel rapporto tra proprietà privata e beni pubblici dagli albori dello stato moderno ai nostri giorni , di <i>Paolo Carrozza</i>	»	101
Due visioni radicali, inattuali e utili , di <i>Arnaldo 'Bibo' Cecchini</i>	»	118
1963-2013, da cinquant'anni ostaggi della rendita e irresponsabili dissipatori di suolo. Quando cambiamo rotta? , di <i>Paolo Pileri</i>	»	142
Il suolo: bene comune ambientale (ancora) privo di statuto giuridico , di <i>Emanuele Boscolo</i>	»	155

Postfazione a cura del Comitato Scientifico

Rendita, rendite e limiti dell'urbanistica del riformismo: l'ordinaria vicenda Sullo , di <i>Luciano Vettoretto</i>	»	183
--	---	-----

Il valore di Sullo

di Ivan Blečić

Nel 2013 ricorreva il cinquantesimo anniversario di uno dei principali crocevia dell'urbanistica italiana e – non è azzardato dirlo – della storia politica ed economica dell'Italia del Secondo dopoguerra. Cinquant'anni prima Fiorentino Sullo – ministro democristiano ai Lavori Pubblici nel quarto governo Fanfani (1962-1963) e nel successivo governo Leone (1963) – proponeva una riforma urbanistica che radicalmente ridisegnava il regime dei suoli, ribaltando il rapporto tra la proprietà privata e il governo pubblico del territorio.

Oltre a disporre un più cogente rapporto tra la programmazione economica e la pianificazione urbanistica, l'essenziale e il più controverso elemento della proposta fu l'introduzione di un particolare meccanismo di “cattura” della rendita fondiaria attraverso una sostanziale separazione tra la proprietà delle aree e il titolo dei proprietari di edificare su di esse. Schematicamente: il progetto della riforma introduceva la procedura con la quale il Comune avrebbe promosso l'espropriazione delle aree inedificate che sarebbero successivamente state rese edificabili dagli strumenti di piano (assieme alle aree già utilizzate se con usi di suolo sensibilmente difforni da quelli previsti dai piani). Dopo gli espropri, il Comune avrebbe, sempre secondo lo schema della proposta di riforma Sullo, dovuto provvedere alle opere di urbanizzazione primaria delle aree acquisite, e ne avrebbe infine ceduto il diritto di superficie ai privati attraverso un'asta pubblica.

Per i terreni non edificati e non aventi destinazione urbana prima dell'approvazione del piano, l'indennità di espropriazione sarebbe stata determinata in base al prezzo agricolo; per i terreni non edifica-

ti, ma aventi già destinazione urbana, in base al prezzo dei più vicini terreni di nuova urbanizzazione aumentato della rendita differenziale di posizione in misura non superiore a un coefficiente massimo fissato da un comitato dei ministri appositamente istituito; e infine, per i terreni edificati l'indennità sarebbe stata il loro valore di mercato. In sostanza, e al di là dei molti dettagli tecnici anche di grande rilievo, la proposta di riforma introduceva uno schema generalizzato di sistemica *appropriazione pubblica della rendita fondiaria* realizzata nelle trasformazioni urbane.

Non se ne fece nulla. Dopo una massiccia opposizione di un'ampia costellazione di forze politiche ed economiche, seguita dalla "sconfessione" della riforma da parte della segreteria della Dc e da una campagna stampa di toni denigratoria nei confronti di Fiorentino Sullo, il progetto non approdò mai in Parlamento.

Si trattò di una vicenda che ha profondamente segnato quello che è divenuta – e quello che sarebbe potuto essere – l'urbanistica e la pianificazione del territorio in Italia.

Non ci pareva e non ci pare una ricorrenza da antiquariato, ma un'occasione per riflettere sul passato e per ragionare sul futuro. La questione della rendita urbana, dei modi della proprietà e dell'uso del suolo, il rapporto tra la proprietà privata e il governo pubblico del territorio restano attuali e temi cardine per ragionare se c'è un futuro per una nuova legge urbanistica e su quale potrebbe essere un ragionevole quadro di competenze nel governo del territorio. Anche se assieme ad essi occorre fare i conti con le competenze degli enti locali, con la disciplina del paesaggio e con questioni ambientali, di gestione dei beni comuni, di riqualificazione urbana e di fiscalità locale.

Per queste ragioni, il Centro Interuniversitario di Ricerca per L'analisi del Territorio (CRIAT) e il Dipartimento di Architettura Design e Urbanistica (DADU) dell'Università di Sassari hanno promosso il 19 e il 20 settembre 2013 un convegno ad Alghero, invitando studiosi, urbanisti, storici, geografi e giuristi, ad una due giorni di riflessione e dibattito.

Di quell'incontro questo volume raccoglie alcuni contributi elaborati a partire dagli interventi e dalle riflessioni emerse durante e in seguito al convegno.

Dunque, qual è il valore di Sullo?

C'è un modo prosaicamente letterale di intendere la domanda, e di chiedersi del potenziale valore economico della riforma Sullo, anche solo in senso ristretto in termini di beneficio per le finanze pubbliche. Così, la domanda diventa: qual è il valore complessivo della rendita urbana che sarebbe potuto essere catturato dal pubblico (dai Comuni), se agli inizi degli anni '60 dello scorso secolo fosse entrato in vigore uno schema *à la* proposta di riforma Sullo? Una proposta che, ricordiamolo, nella sua variante integrale in sostanza prevedeva l'esproprio generalizzato a prezzi agricoli delle aree edificabili e la successiva messa all'asta del diritto di superficie su di esse.

Una risposta precisa a questa domanda è pressoché impossibile, non perché riguarda un periodo lungo più di cinquant'anni, e non perché richiederebbe la raccolta di una gran mole di dati di livello altamente disaggregato, ma soprattutto perché è plausibile supporre che l'introduzione della riforma avrebbe avuto un profondo impatto strutturale sulla traiettoria economica dell'Italia, sull'allocazione degli investimenti e dei consumi, sulle scelte politiche di allestimento del sistema fiscale, ed infine sull'organizzazione e governo della città e del territorio.

La vicenda Sullo, quella pagina di storia di “dibattito di fondo” sulla rendita urbana e sui regimi dei suoli con tutti gli esiti normativi ed istituzionali a cui è approdata, è stata un autentico crocevia politico ed economico del Secondo dopoguerra italiano, con profonde implicazioni non solo per la pianificazione urbanistica e per lo sviluppo urbano e territoriale, ma più in generale per la costituzione economica, sociale e persino culturale del Paese. In questa costellazione, ricostruire *controfattualmente* il valore di un aggregato economico chiave come il valore della rendita realizzata nelle trasformazioni urbane parrebbe un'impresa disperata.

Ciò su cui possiamo invece più agilmente speculare è una ricostruzione basandoci su un'inverosimile ipotesi di *ceteris paribus*. Quindi, anziché gli accanimenti metodologici ricostruttivi peraltro di scarso valore aggiunto, sceglierò la via più semplice e tenterò di stimare – in modo approssimativo e grossolano – il valore della rendita

complessiva *effettivamente* realizzata dal 1961 ad oggi nelle trasformazioni urbane; per di più, mi limiterò solo alla rendita realizzata nell'edilizia abitativa. Solo una forte, e come abbiamo detto poco plausibile, ipotesi di *ceteris paribus* giustificherebbe di assumere che questo preciso valore si sarebbe realizzato nelle cinque decadi del mondo controfattuale sulliano, ed inoltre che sarebbe potuto essere meccanicamente catturato dallo Stato con l'introduzione dello schema *à la Sullo*.

Anche se dunque il valore che vado a stimare probabilmente non è il valore che “sarebbe stato se”, esso mi pare purtuttavia di qualche interesse, semmai solo per renderci grossomodo conto dell'ordine di grandezza di quanta della ricchezza nazionale prodotta attraverso la realizzazione della rendita urbana sia, sostanzialmente, confluita alla proprietà fondiaria.

Ma prima di parlare delle ricchezze catturate e confluite, una digressione è d'uopo.

1. Una digressione, dei molti valori di Sullo¹

Per cogliere appieno il “valore” della proposta di riforma di Fiorentino Sullo – il profondo impatto che la sua introduzione avrebbe potuto avere e il profondo impatto che la sua sconfitta politica ha avuto – dobbiamo inquadrare il suo merito nella più ampia riflessione sul significato etico, politico, economico e persino antropologico delle modalità di appropriazione privata della rendita urbana. Mentre il mio proposito principale in questo scritto è di dare un contributo solo su uno di questi piani, quello economico, sarà utile brevemente richiamare gli altri.

L'argomento etico, in punto di filosofia politica, è quello noto dell'«incremento non guadagnato», l'idea che l'aumento del valore fondiario legato alla sua più favorevole localizzazione urbana o alla presenza di servizi e infrastrutture pubbliche non appartiene (in alcu-

¹ Parti di questa digressione sono tratte, con alcune rielaborazioni ed estensioni, da Blečić e Cecchini (2016, sottocapitolo “5.1.1. Via negativa e rendita urbana”, pp. 114-121).

ne varianti dell'argomento non è "meritato") al proprietario, bensì è un valore societario, un valore economico che appartiene (in alcune varianti dell'argomento *esclusivamente*) alla collettività, perché dovuto alle dinamiche, ai comportamenti e alle azioni della collettività.

Non è di scarso rilievo osservare che qui ci troviamo su una traiettoria intellettuale in compagnia di alcuni, forse inattesi, alleati. Così ad esempio si esprime sul punto John Stuart Mill in un celebre passaggio dei suoi *Principi di Economia Politica* del 1848:

Supponiamo che vi sia una specie di reddito che tenda all'aumento continuo, senza alcuno sforzo e sacrificio da parte dei possessori; questi possessori costituiranno una classe entro la collettività, che il corso naturale delle cose arricchisce progressivamente, pur con una completa passività da parte loro. In tal caso non porterebbe alcuna violazione dei principi su cui è fondata la proprietà privata se lo Stato si appropriasse di questo aumento di ricchezza in tutto o in parte, a mano a mano che esso si verifica. Questo, in sostanza, non significherebbe portare via nulla da nessuno; significherebbe soltanto far sì che l'acquisizione di ricchezza, creata dalle circostanze, vada a beneficio della società, anziché tollerare che essa costituisca un *incremento non guadagnato* delle ricchezze di una categoria particolare di persone.

Ora, questo è il caso della rendita. L'ordinario progresso della società che incrementa la sua ricchezza ha la persistente tendenza ad aumentare il reddito dei proprietari fondiari; per dare a loro sia una maggiore quantità che una maggiore porzione della ricchezza della comunità [...] Essi si arricchiscono, mentre dormono, senza lavoro, né assunzioni di rischio, né intrapresa. Quale titolo hanno, sulla base dei principi generali di giustizia sociale, a tale accesso alle ricchezze?" (Mill 1848, V.2.27-28, ed. it. 2006)

Del resto, che la cattura da parte dello Stato dell'«incremento non guadagnato» (*«unearned increment»*) fosse opportuna lo sosteneva già Adam Smith ne *La ricchezza delle nazioni*:

Rendite sul suolo e normale rendita fondiaria sono due specie di reddito che in molti casi il proprietario gode senza nessuna cura o attenzione personale. Anche se una parte di questo reddito dovesse essergli prelevata per pagare le spese dello Stato, non sarebbe scoraggiata nessuna specie d'industria. Il prodotto annuale della terra o del lavoro della società, la ricchezza reale e il reddito della massa della popolazione potrebbero, prelevata l'imposta, essere gli stessi di prima. Quindi la rendita del suolo e la rendita normale della terra sono forse la specie di reddito che possono meglio sopportare un'imposta specifica levata su di essa. (Smith 1776, V.2., ed. it. 1975, p. 1019)

Per eccesso di schematismo, a volte sfugge che questo atteggiamento non fu diffuso solo tra gli economisti politici classici. Infatti, a simili conclusioni addivene uno dei padri fondatori della rivoluzione marginalista in economia, Léon Walras, che nei suoi *Études d'économie sociale* del 1896 sostiene e rafforza la tesi con considerazioni storicistiche:

Le terre non appartengono agli uomini di una generazione; esse appartengono all'umanità, vale a dire a tutte le generazioni degli uomini. (II.6, p. 218)

Sfortunatamente, nell'assoluzione dell'aristocrazia feudale dai loro doveri pubblici, abbiamo trascurato di riprenderci i suoli, il cui godimento costituiva la compensazione per tali funzioni. (II.6, p. 221)

Per far sì che l'insieme delle facoltà personali e il loro prodotto appartengano agli individui, sarebbe bene che lo Stato possedesse le terre e trovasse dalla sua rendita i mezzi per sostenersi e la fonte di capitali per le sue necessità. L'attribuzione delle terra allo Stato risolve, eliminandola, la questione delle imposte. (II.8, p. 223, *traduzioni mie*)

E come, in questo contesto, non ricordare Henry George, indubbiamente il più noto sostenitore della cattura della rendita fondiaria da parte della mano pubblica e proponente dell'imposta sul valore del suolo, che nel suo celebre libro *Progress and Poverty* del 1879 sosteneva che l'appropriazione della terra «sulla quale tutti devono vivere» sia l'ingiustizia di fondo dalla quale derivano tutte le altre ingiustizie che «distorcono e mettono a repentaglio lo sviluppo moderno, che condannano i produttori della ricchezza alla povertà e portano i non-produttori al lusso.» (George 1879, VII.I.20).

Un curioso *endorsement* di George venne da Milton Friedman (1978) (ma con una sfumatura però diversa, mosso dal problema di identificare il tipo di imposta “meno peggio” più che strettamente dalle considerazioni di giustizia distributiva):

[L]a questione è, quali sono le imposte meno peggiori? Secondo la mia opinione la meno peggio è l'imposta sul valore del suolo non dovuto alle migliorie del proprietario, la tesi di Henry George di molti, molti anni fa².

² Dichiarazione resa a *The Times Herald*, Norristown, Pennsylvania, 1 dicembre 1978 (*traduzione mia*).

A questi argomenti in punto di filosofia ed economia politica si aggiunge l'argomento della disfunzione politico-istituzionale. Mi pare infatti che le prevalenti modalità di appropriazione privata della rendita in Italia siano, oltreché della pratica di pianificazione, una delle principali cause di disfunzione della politica a livello locale. Anche quando non sfocia nella corruzione bell'e buona, essa è fonte di un'imponente pressione politica ed economica sugli amministratori locali. Una pressione alla quale questi faticano a resistere, e non di rado vi soccombono. E non si capisce come potrebbe essere altrimenti, quando le scelte urbanistiche di allocazione dei titoli edificatori e di usi del suolo sono costitutivamente discrezionali ed allo stesso tempo producono differenziazioni (Chiodelli e Moroni 2015) tra soggetti privati in termini di potenziale di rendita estraibile dalla proprietà fondiaria. Una miscela politicamente e socialmente tossica.

Ma la sua tossicità sociale non si esaurisce con l'argomento della disfunzione politica. La forza della rendita è tale da determinare dinamiche urbane che in altri modi ancora "fragilizzano" la città. Lo sviluppo edilizio teso alla massima estrazione della rendita a scapito della fruibilità e della qualità degli spazi pubblici (in certi casi della mera disponibilità di spazio: si pensi agli spazi delle strade destinate a parcheggio); la scarsità di risorse per il finanziamento, la gestione e la manutenzione della città pubblica; la perdita della diversità (e dunque di opzionalità), le monoculture economiche, l'uniformità sociale dei quartieri; la mancanza di risorse per le politiche abitative; il consumo di suolo – sono fenomeni tutti in molti sensi causati o concausati della meccanica di realizzazione e di appropriazione privata della rendita urbana.

Meriterebbe su questo punto spingersi pure oltre, ed interrogarsi sugli effetti di lunga durata che sul piano sociale, culturale, persino antropologico, produce un assetto normativo-istituzionale che privilegia una sistematica appropriazione privata di un valore collettivamente prodotto, che sotto molti aspetti possiede caratteri di una risorsa comune. La celebre formula del libertarismo oggettivista "la tassazione è un furto" andrebbe qui invertita: "la *non* tassazione della rendita è un furto!":

Finché il valore della terra è socialmente creato e la sua proprietà è *duty-free*, sta avvenendo un furto. [...] Anziché fluire alla comunità che lo ha creato, esso è catturato dai proprietari fondiari individuali (Myerson 2015, *traduzione mia*).

E poi, non è forse un tale assetto istituzionale di distribuzione del valore della rendita un permanente, magari latente, ma comunque contagioso focolaio delle rivalità sociali? Se la rendita collettivamente prodotta rappresenta una rilevante componente della ricchezza creata, se la sua realizzazione è condizionata dalle scelte urbanistiche e dunque la sua appropriazione privata viene determinata da una mediazione (politico-amministrativa) discrezionale, non abbiamo forse nella rendita un perfetto “oggetto del desiderio” in grado, seguendo l’illuminante intuizione di Rene Girard (1972, 1978), di condurre ad una *escalation* delle rivalità mimetiche? Con inevitabili profonde implicazioni sulla qualità della coesione e delle relazioni sociali, sul funzionamento dei meccanismi di governo, e sul tasso di violenza latente nella politica e nelle comunità locali.

Ebbene, non in uno, ma nel corrosivo lavorio comune di tutti questi risvolti insieme – etico, politico, economico, ambientale, sociale e culturale – sta quel che rende l’appropriazione privata della rendita basata su logiche discrezionali e differenziali un vigoroso “fragilizzatore” della città come sistema sociale complesso.

Il rimedio per tutte queste ragioni *prese insieme* parrebbe dunque essere di rimuovere o perlomeno di notevolmente contenere la possibilità di appropriazione privata del valore della rendita. Il meccanismo proposto dalla riforma Sullo fu concepito come un possibile tale rimedio. E fu in Italia l’ultimo vero tentativo di rimediarvi.

2. Una breve storia della rendita urbana, da Sullo ad oggi

Torniamo ora al nostro proposito principale, ricordiamo, di ricostruire grosso modo il valore reale della rendita urbana complessiva realizzata a partire dal 1961 nelle trasformazioni urbane legate alla nuova edilizia abitativa. Dicevamo che lo scenario sarà quello ipotetico di *ceteris paribus*, cioè di immaginare che lo schema Sullo si

fosse applicato alle dinamiche immobiliari storicamente osservate dal 1961 al 2011.

Per condurre questa stima, possiamo combinare alcune fonti di dati ed una serie di recenti studi sulle dinamiche del mercato immobiliare in Italia negli ultimi cinquant'anni.

I dati essenziali della mia ricostruzione sono riportati nella Tabella 1. Vediamone la logica, le fonti, e le procedure di ricostruzione.

Limitandoci, come ho detto, all'edilizia residenziale, il primo dato che ci occorre è l'andamento storico della consistenza del patrimonio abitativo. Sussistono su questo dato alcune discrepanze tra diverse fonti ed autori, legati al metodo di rilevazione e di ricostruzione, alle fonti primarie utilizzate, al trattamento delle costruzioni abusive. Per una stima più fine nel nostro caso occorrerebbe distinguere con maggior precisione lo sviluppo dello *stock* abitativo legato alle nuove espansioni su terreni precedentemente non edificati, escludendo quindi gli ampliamenti volumetrici, le ristrutturazioni, le variazioni nella destinazione d'uso, o le ricostruzioni in seguito alle demolizioni, che sussistono tutte su terreni già in uso, e sui quali dunque presumibilmente non si sarebbe potuto applicare appieno lo schema di Sullo di esproprio in base ai prezzi di terreni agricoli. La stima che qui faccio, e che come abbiamo detto non ha che lo scopo di offrire un'indicazione di massima, si basa sull'evoluzione del patrimonio abitativo rilevato dai censimenti delle abitazioni dell'Istat.

La prima riga (A) della Tabella 1. riporta i dati della consistenza del patrimonio abitativo degli ultimi censimenti a partire dal 1961. La seconda riga (B) riporta le variazioni intercensuarie nette. Va qui tenuto in conto che gli incrementi dello *stock* abitativo che risultano dai censimenti Istat sono il bilancio tra nuove costruzioni, demolizioni e variazioni di altro tipo (ristrutturazioni, variazioni nella destinazione d'uso, ecc.)³.

³ Per un tentativo di stima più accurata dell'evoluzione del patrimonio delle abitazioni sulla base di questa distinzione si veda Cortese (2015).

	1961	1971	1981	1991	2001	2011
A. Abitazioni totali (migliaia)	14.214	17.434	21.937	25.029	27.292	31.208
B. Variazione <i>stock</i> (migliaia)		3.220	4.503	3.092	2.263	3.916
C. Superficie media (mq)	70	75.1	85.3	94.1	96	99.3
D. Superficie totale (Ax C) migliaia di mq)	994.980	1.309.293	1.871.226	2.355.229	2.620.032	3.098.954
E. Variazione superficie (mq)		314.313	561.933	484.003	264.803	478.922
F. Prezzo medio abitazioni (decennio precedente)		1.000	1400	1650	1650	2150
G1. Incidenza terreno ipotesi 2011 35%		0.17	0.25	0.25	0.35	0.4
G2. Incidenza terreno ipotesi 2011 40%		0.15	0.22	0.22	0.30	0.35
H1. Valore terreni ipotesi G1 (E x F x G1) (mln. di Euro)		53.433	196.676	199.651	152.924	411.873
H2. Valore terreni ipotesi G2 (E x F x G2) (mln. di Euro)		47.147	173.075	175.693	131.078	360.389

Tabella 1. Principali aggregati ricostruiti e usati per la stima del valore della rendita urbana realizzata in edilizia residenziale dal 1961 al 2011.

La terza riga (C) della Tabella 1. riporta la superficie media delle abitazioni, ricostruite da Tecnoborsa (Ciani e Scelba 2015) sulla base della classe di superficie degli immobili che i censimenti Istat rilevano a partire dal 1971. Per il 1961, censimento per il quale il dato non è stato rilevato dall'Istat, assumiamo che la superficie media sia pari a 70 mq (attraverso una verifica di sensitività, il nostro risultato finale varierebbe di circa un più o meno 3% a seconda che si adotti un valore rispettivamente di 65 o di 75 mq). Come si può osservare dai dati in tabella, l'incremento della superficie media nei cinquant'anni è stato notevole, di circa 24 mq, di cui l'aumento maggiore del 19 mq si è avuto nei due decenni dal 1971 al 1991.

I dati della superficie media ci consentono di ottenere una stima dell'evoluzione della superficie totale del patrimonio abitativo (riportato in quarta riga, D, della Tabella 1.), e di calcolare le variazioni intercensuarie (in quinta riga, E).

Per stimare approssimativamente il valore della rendita su tali incrementi dello *stock* abitativo, equipariamo la rendita al costo del suolo; pertanto ci occorre ricostruire la dinamica dei prezzi delle aree fabbricabili. In sesta riga (F) della Tabella 1. riporto una mia ricostruzione dei prezzi medi reali arrotondati delle nuove abitazioni per ciascun decennio, ottenuti dall'elaborazione dall'Ance (Figura 1., tratto da Ance 2011, p 3.) su dati di Banca d'Italia, ABI, Istat e Nomisma.

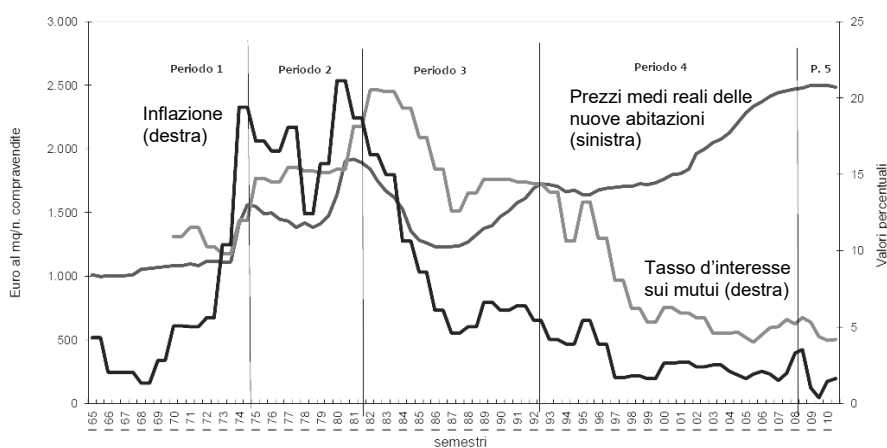


Figura 1. Prezzi medi delle nuove abitazioni (tratto da Ance 2011, p.3).

Per la dinamica dei prezzi delle aree fabbricabili, utili indicazioni ci provengono da un recente studio della Banca d'Italia sull'evoluzione dei prezzi delle abitazioni in Italia dal 1927 al 2012 (Cannari *et al.* 2016). Il suo interesse per noi sta soprattutto nel tentativo degli autori di scomporre il prezzo delle case in costo di costruzione e prezzo dell'area fabbricabile sottostante. Nella Figura 2 è riportato l'andamento dei principali indici ricostruiti dallo studio: i prezzi reali delle case e dei terreni, e i costi di costruzione dei fabbricati residenziali.



Figura 2. Ricostruzione dei prezzi reali delle case e dei terreni e indice dei costi di costruzione dei fabbricati residenziali (indici, base 1927=1) (tratto da Cannari *et al.* 2016).

Dalla figura si osserva come, in termini reali, i prezzi dei terreni si sono mantenuti sostanzialmente stabili negli anni sessanta, che iniziano ad aumentare a partire dai primi anni settanta sino a quasi raddoppiare nei decenni 1970 e 1980, e che poi a partire dagli anni no-

vanta subiscono un ulteriore aumento raggiungendo il massimo nel 2007 con valori di circa tre volte quelli degli anni 1960⁴.

Per stimare la quota di valore delle aree fabbricabili sul totale del valore dell'immobile parto dai dati per il 2011 riportati dalla rivista Consulente Immobiliare, e per ovviare all'incertezza del dato adopero due ipotesi di incidenza del costo dell'area per il 2011, del 35 e del 40%. A partire da questi valori ricostruiamo a ritroso le incidenze in base ai rapporti tra le due grandezze della Figura 2. Questa ricostruzione è riportata nelle righe G1 e G2 della Tabella 1. Va evidenziato che tra tutti i dati impiegati in questa ricostruzione, quello dell'incidenza del costo del terreno risulta generalmente più incerto, sia per le difficoltà metodologiche a ricostruirla, sia per la scarsità di dati, sia per l'assenza di un specifica e sistematica rilevazione di lungo periodo.

Le ricostruzioni sin qui condotte ci portano infine a formulare una stima approssimativa del valore complessivo dei terreni delle nuove abitazioni, riportati per ciascun decennio nelle righe H1 e H2, rispettivamente per le due ipotesi (G1 e G2) di incidenza del valore dell'area sul prezzo totale dell'abitazione.

In termini aggregati, sommando i valori dei cinque decenni dal 1961 al 2011, si giunge così ad un valore tra circa 800 a 1.000 miliardi di Euro (di cui il maggior contributo, circa 40%, proviene dal decennio 2001-11).

Al di là dell'approssimazione insita nella procedura di stima che abbiamo adoperato, occorre ancora una volta ribadire come, per molte ragioni che ho detto, non si sarebbe potuto pensare di catturare l'intero valore della rendita realizzata. E tuttavia va tenuto in conto il fatto, di segno opposto, che nel nostro conto abbiamo considerato solo l'edilizia abitativa, e che tutto il resto – l'edilizia commerciale, i centri direzionali, le infrastrutture di servizio, gli insediamenti turistici, ecc. – non è affatto di scarsa consistenza, né è stato affatto trascurato nei processi di realizzazione e di appropriazione privata della

⁴ I prezzi dei terreni presentano anche una maggiore volatilità, oltreché seguire i cinque cicli del mercato immobiliare italiano (fino al 1974, 1975-1982, 1983-1992, 1992-2007, post-2008; si veda Zollino, Muzzicato, Sabbatini (2008)).