

Master in analisi delle politiche pubbliche (Mapp)

COREP - Corso Trento 13, 10128 Torino

Tel. 011.197 03 730 – fax 011.564 51 10

E-mail: [mapp@corep.it](mailto:mapp@corep.it)

7<sup>a</sup> edizione: 2005-2006

Tesi di Master

Mariarosaria Zamboi

**Uso del territorio e rendita urbana: le questioni per la crescita e l'equità  
sociale e spaziale**

Sottoposta a:

Dott.ssa Patrizia Lattarulo  
Dirigente di ricerca  
Irpel Toscana

Via La Farina, 27.  
Tel: 055/574127  
e-mail: [lattarulo@irpet.it](mailto:lattarulo@irpet.it)

Tutor interno:  
Prof. Egidio Dansero

Torino, gennaio 2007

## SINTESI

Da alcuni anni si assiste, nel nostro paese, come anche in altre realtà europee ed in tutti i paesi industrializzati, allo spostamento di risorse dai classici circuiti di produzione di beni e servizi, ad altri segmenti del mercato: dalle attività finanziarie e commerciali, all'intermediazione immobiliare, ecc... Uno dei settori che si è dimostrato più dinamico è quello immobiliare. Le cause dell'incremento nel volume di compravendite in questo settore (e la conseguente lievitazione dei prezzi) possono essere ricondotte sia al ruolo sempre più speculativo assunto dal mercato immobiliare e dovuto alla presenza di elevata liquidità ed alle minori aspettative degli operatori rispetto agli investimenti produttivi e finanziari; sia al senso di sicurezza e protezione del risparmio ispirato dalla proprietà immobiliare che continua a sostenere la domanda.

Il dinamismo del mercato immobiliare è però accompagnato dalla diffusione di un crescente disagio abitativo che è tornato ad essere, in questi ultimi anni, un'emergenza nazionale. Sono, infatti, sempre più numerose le famiglie che si trovano al disotto della soglia di povertà e che non trovano soluzioni alloggiative adeguate e compatibili con le proprie condizioni economiche. L'emarginazione non è più rappresentata solo dalle categorie tradizionalmente svantaggiate, quali disoccupati, lavoratori precari, extracomunitari, ma anche da famiglie monoreddito, che si trovano nell'impossibilità di accedere al mercato privato della locazione, sia per la scarsità di alloggi in affitto che per la mancanza di un'offerta economicamente sostenibile; da studenti ed anziani.

Con questo lavoro si vuole fornire un contributo per:

- avere un quadro conoscitivo preliminare dell'argomento in questione;
- analizzare l'evoluzione e l'andamento del mercato immobiliare nel territorio toscano;
- comprendere quali fenomeni locali contribuiscano alla lievitazione delle rendite immobiliari;
- vedere quali politiche possono intervenire, in modo più o meno efficace, nella risoluzione dei problemi legati al disagio abitativo;
- fornire una lettura critica delle politiche messe in campo negli ultimi anni e alcune indicazioni per possibili miglioramenti.

La ricerca è suddivisa in cinque parti, ciascuna delle quali ha l'obiettivo di fornire informazioni utili all'analisi delle questioni sopraccitate.

La prima e la seconda parte aiutano il lettore a costruirsi un quadro generale del contesto di riferimento, sia dal punto di vista degli approcci teorici allo studio della rendita urbana e delle scelte localizzative (capitolo primo), sia dal punto di vista del ruolo sociale svolto dal bene casa e delle conseguenze che i costi ad esso associato hanno sulle scelte e sulla vita delle famiglie italiane (capitolo secondo).

Nel terzo capitolo viene descritto il mercato immobiliare toscano, attraverso dei confronti con le altre regioni italiane, sulla base dei dati offerti dall'ISTAT in occasione del "14° Censimento della Popolazione e delle Abitazioni", effettuato nel 2001.

L'analisi a livello regionale è completata da alcuni approfondimenti relativi alle dieci province toscane, utile a vedere come l'andamento dei prezzi immobiliari, pur con tendenze simili, abbia evoluzioni differenti in realtà territoriali diverse.

Il capitolo si conclude con una breve panoramica della situazione abitativa fiorentina, dove il disagio abitativo assume livelli fra i più elevati in Italia. Anche in questo caso si tratta di un'indagine comparativa rispetto ad altri dodici grandi centri urbani italiani.

Nel quarto capitolo si cerca di dare una risposta al perché delle differenze nel livello dei prezzi degli immobili, riscontrati fra le diverse unità territoriali. Attraverso la costruzione di un modello di regressione lineare multipla che prende in considerazione aspetti legati alle caratteristiche della popolazione, dell'economia dei singoli sistemi locali e dei mercati immobiliari delle unità di osservazione<sup>1</sup>, è stato stimato l'effetto di ciascuna variabile<sup>2</sup> sul valore degli immobili. Dall'analisi è emerso che, l'incremento dei prezzi può essere ricondotto soprattutto: al tipo di attività economiche diffuse nelle singole unità territoriali; alla presenza di servizi di trasporto pubblico; all'età del patrimonio abitativo; all'utile ricavabile dalle unità immobiliari (rendimento); al tasso di occupazione e alla presenza straniera sul territorio. Positivo, ma in maniera meno marcata, è anche l'effetto della densità abitativa e dell'attività turistica.

Il quinto capitolo offre una panoramica delle politiche pubbliche che si prefiggono la risoluzione dei problemi relativi alla tensione abitativa e al degrado di alcune zone nei grandi centri urbani, con alcuni approfondimenti relativi alle politiche messe in campo dalla Regione Toscana, al loro stato di attuazione ed ai soggetti che ne hanno beneficiato.

Nelle conclusioni, vengono messe in luce le criticità e i rischi connessi alle politiche presentate in precedenza e si forniscono alcune indicazioni sugli strumenti utili affrontare in modo efficace il problema abitativo, attraverso la fiscalità immobiliare e l'attività degli Osservatori regionali sulla condizione abitativa.

---

<sup>1</sup> Soggetti a cui si riferiscono i dati e sui quali è costruita l'analisi (in questo caso i comuni toscani).

<sup>2</sup> In particolare le variabili inserite sono: rendimento, densità abitativa, stranieri residenti, pendolari in uscita, presenze turistiche, tasso di occupazione, età prevalente degli edifici, settore economico prevalente (industria, commercio o servizi), presenza di servizi di trasporto pubblico.

# INDICE

<b>Introduzione.</b>	pag. 2
<b>1. La rendita urbana.</b>	
1.1 I valori fondiari nello spazio urbano.	pag. 3
1.2 La teoria del <i>filtering down</i> .	pag. 3
1.3 La teoria del <i>trade off</i> .	pag. 4
1.4 Nuovi modelli di organizzazione della città: il neo-tradizionalismo.	pag. 5
1.5 Alcune indicazioni sul concetto di rendita urbana.	pag. 6
1.6 Le caratteristiche del mercato fondiario.	pag. 7
<b>2. Il problema della casa.</b>	
2.1 Il bene casa: i costi dell'abitare.	pag. 9
2.2 L'alternativa tra affitto e proprietà.	pag. 10
2.3 Scelte localizzative ed espansione delle città.	pag. 11
<b>3. Il mercato immobiliare in Toscana.</b>	
3.1 La situazione in Toscana e il mercato delle dieci province.	pag. 13
3.2 Il mercato immobiliare nell'area fiorentina.	pag. 16
<b>4. Un'analisi statistica della rendita urbana.</b>	
4.1 Motivazioni dell'analisi e metodo scelto.	pag. 19
4.2 Le variabili utilizzate.	pag. 21
4.3 Risultati dell'analisi.	pag. 23
<b>5. Politiche a sostegno della casa e di riqualificazione urbana.</b>	
5.1 Le motivazioni dell'intervento pubblico nel settore immobiliare.	pag. 26
5.2 Gli strumenti giuridico-urbanistici della riqualificazione in Italia.	pag. 27
5.2.1. Il Piano Regolatore Generale.	pag. 27
5.2.2. I Piani di recupero.	pag. 28
5.2.3. I Piani per l'Edilizia Economica Popolare (PEEP).	pag. 28
5.2.4. I programmi complessi.	pag. 29
5.3. Le politiche per la casa in Toscana.	pag. 31
5.3.1. L'edilizia sovvenzionata.	pag. 31
5.3.2. L'edilizia agevolata.	pag. 32
5.3.3. Il sostegno al reddito delle famiglie in locazione.	pag. 33
<b>Conclusioni.</b>	pag. 35
<b>Bibliografia.</b>	pag. 37

## Introduzione

Il progressivo spostamento di risorse verso attività esterne ai circuiti della produzione di beni (attività finanziarie, commerciali, di intermediazione immobiliare, ecc...) è un fenomeno comune alla maggior parte dei paesi industrializzati. E' plausibile pensare, tuttavia, che le manifestazioni di questo fenomeno assumano forme ed intensità diverse in aree o regioni diverse.

Questo lavoro si propone di fornire alcune indicazioni su uno dei settori che ha attirato ingenti flussi finanziari e che più di altri condiziona la vita degli individui: il settore immobiliare. La ricerca parte da un approccio teorico e da una descrizione generale del mercato immobiliare delle residenze toscane, con alcuni approfondimenti specifici relativi ai dieci capoluoghi di provincia, per sviluppare poi un'analisi statistica in grado di fornire alcune informazioni su uno degli aspetti più rilevanti del mercato immobiliare: il meccanismo di formazione della rendita urbana. Vengono infine analizzati gli strumenti a disposizione delle pubbliche amministrazioni per affrontare i problemi legati alla casa e al disagio abitativo.

Il lavoro si divide in cinque parti. Nella prima parte vengono presentati alcuni fondamenti teorici sulla rendita urbana, utili ad inquadrare il contesto entro cui si muove la ricerca e le logiche che sono alla base dell'oggetto di studio.

La seconda parte fornisce una descrizione della questione abitativa, considerando il bene casa, come uno dei beni necessari alla soddisfazione dei bisogni degli individui; bene che canalizza ingenti risorse e soprattutto non sostituibile, e che quindi pone i soggetti di fronte a delle scelte attraverso le quali essi devono soddisfare (come avviene per qualsiasi altro bene di consumo) l'equilibrio fra le proprie preferenze e le risorse di cui dispongono.

Nella terza parte viene brevemente descritto il mercato immobiliare in Toscana rispetto al resto delle regioni italiane, con degli approfondimenti e dei confronti relativi alle dieci province, ed una più dettagliata descrizione del mercato immobiliare fiorentino.

Il quarto capitolo presenta l'analisi statistica che risponde all'obiettivo fondamentale della ricerca: spiegare, attraverso il metodo della regressione lineare multipla i differenziali esistenti fra i livelli dei prezzi degli immobili nelle diverse realtà territoriali.

Nel quinto capitolo sono brevemente presentate le politiche pubbliche che, dagli anni '90 ad oggi, hanno cercato di affrontare la questione abitativa e della riqualificazione urbana.

Il capitolo conclusivo fornisce una lettura critica delle suddette politiche, cercando di fornire alcune indicazioni utili per gli strumenti.

## 1. La rendita urbana

### 1.1. I valori fondiari nello spazio urbano.

Da diversi decenni, l'economia urbana e la geografia urbana si occupano di studiare la configurazione e il dinamismo dei valori dei suoli nello spazio urbano<sup>1</sup>. Attraverso una lettura della letteratura economica sull'argomento, è possibile evidenziare come le teorie abbiano risentito, nel corso del tempo, dell'evoluzione scientifico-disciplinare, ma anche delle trasformazioni socio-economiche intervenute soprattutto dagli anni '50 ai giorni nostri.

Si è passati dalle teorie dell'equilibrio (del mercato, dell'unità familiare, dei trasporti) a quelle più articolate della gravitazione di matrice funzionalista, fino agli approcci sistemici che governano l'uso del suolo e la sua interpretazione nella letteratura contemporanea. L'economia urbana moderna è comunque in larga parte scaturita dalle teorizzazioni sulla localizzazione residenziale sviluppate negli anni Cinquanta e Sessanta<sup>2</sup>.

La teoria della localizzazione è stata denominata teoria del *trade off*, in quanto postula che ogni famiglia scelga la propria localizzazione ponendo in equilibrio tra loro i costi per l'abitazione, che tendono a diminuire proporzionalmente alla distanza dal centro, con i costi di trasporto, che tendono a crescere proporzionalmente alla distanza dal centro. Prima che fosse perfezionata la teoria del *trade off* la spiegazione dei patterns di localizzazione residenziale era basata sulla teoria del *filtering down* o "storica".

Di seguito verranno brevemente analizzate le due teorie secondo quanto presentato nel volume di A.V. Evans, *Economia urbana*, pubblicato in USA nel 1985 e pochi anni dopo anche in Italia.

### 1.2. La teoria del *filtering down*.

La prima versione di questa teoria fu sviluppata induttivamente da E. W. Burgess, della scuola di Chicago, all'inizio degli anni Venti per spiegare il pattern di localizzazione in quella città, in quel periodo storico nella sua fase di massima espansione.

Il *filtering down* derivava dal fatto che, di mano in mano che la città si espandeva nello spazio, le famiglie più ricche si muovevano verso le abitazioni più nuove ai margini della città, lasciando le loro abitazioni precedenti disponibili per la localizzazione di famiglie a reddito leggermente inferiore e così via, finché, nel centro della città, le abitazioni in assoluto più vecchie venivano abbandonate anche dalle famiglie più povere, per essere demolite e sostituite dagli uffici e dai negozi del centro direzionale (*Central Business District - CBD*) in espansione.

Il modello di Burgess veniva detto delle zone concentriche e derivava da una rigida applicazione di un'idea di competizione spaziale per la posizione centrale e di formazione della rendita urbana (con implicita anche la teoria del *trade off*), in quanto collocava all'esterno gli appartamenti di lusso, che potevano permettersi costi di trasporto più elevati a fronte di una qualità abitativa migliore (più spazi, più verde) ma minore accessibilità al centro. Era definito un modello ecologico in quanto, appunto, prendeva spunto da modelli ecologici di occupazione dello spazio. Ad esso fece seguito il modello dei settori di Hoyt, alla fine degli anni Trenta, che modificava il

---

<sup>1</sup> Sono noti in proposito gli studi di ecologia sociale realizzati presso l'Università di Chicago, già negli anni '20 del Novecento e, più in generale, tutte le ricerche condotte sull'argomento dalla scuola americana, man mano che i problemi connessi all'ampliamento delle città e alla redistribuzione delle attività economiche al loro interno si facevano più rapidi ed importanti.

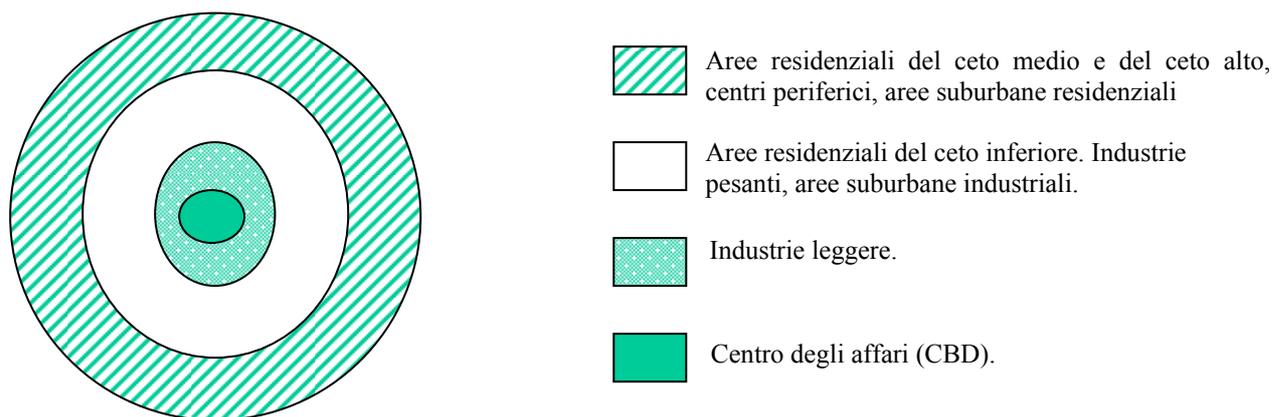
<sup>2</sup> Sono fondamentali, dal punto di vista dell'evoluzione storica della disciplina, i contributi dell'americano W. Alonso che già nel 1964 aveva pubblicato negli USA un volume dal titolo "*Location and Land use. Toward a General Theory of Land Rent*", e di P. H. Derycke, in un volume intitolato "*L'économie urbaine*" pubblicato in Francia nel 1970.

modello di Burgess proponendo un modello a settori. Infine negli anni Quaranta Harris e Ullman proporranno un modello dei nuclei multipli.

E' da precisare che la teoria del *filtering down* descrive e spiega, ma non dimostra che il processo debba realizzarsi. Inoltre, anche se il processo può essere accettato come economicamente efficiente, non è detto che sia equo. Al contrario la situazione per cui il povero ottiene le abitazioni peggiori e il ricco le migliori appare addirittura iniqua.

Ciononostante, la nozione che il *filtering down* conduca a risultati ottimali ha costituito il principio sul quale si sono basate le politiche americane di rinnovo urbano negli anni Cinquanta e Sessanta. Si pensava allora che la demolizione forzata delle abitazioni più vecchie, abitate dalle famiglie più povere, e la loro sostituzione con abitazioni per strati più alti, potesse portare ad un miglioramento della struttura abitativa per tutte le classi di reddito, ma soprattutto per quelle più in basso della scala sociale che si sarebbero trasferite in nuove abitazioni di qualità migliore. Di fatto non avvenne proprio così. Le famiglie più povere si trasferirono in abitazioni leggermente migliori, ma non essendo in grado di sostenere un prezzo maggiore, le abitazioni divennero sovraffollate e le condizioni si deteriorarono. Il risultato prevalente fu quello di spostare le condizioni abitative peggiori e le famiglie più povere da un'altra parte della città.

**Fig. 1.1. Modello a zone concentriche (Park e Burgess, 1925).**



### **1.3. La teoria del *trade off*.**

Mentre la teoria del *filtering down* assumeva che la localizzazione delle famiglie dipendesse dalla qualità delle abitazioni, nella teoria del *trade off* si considera che la qualità delle abitazioni in ogni area dipenda da (o si adatti a) il tipo di famiglie che vi si localizzano. Mentre la prima è, da un punto di vista economico, una teoria costruita sul lato dell'offerta, la seconda è costruita sul lato della domanda.

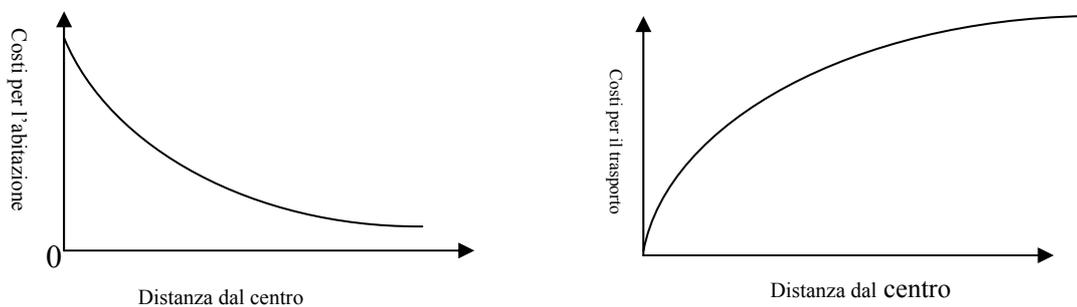
Questa teoria, elaborata da alcuni autori tra cui Wingo (1961), Alonso (1964) ed Evans (1973) voleva creare un approccio metodologico al problema della connessione tra uso del suolo e sistema dei trasporti. Gli assunti che sono alla base della teoria del *trade off* sono:

- l'esistenza di una grande città con un unico CBD presso il quale si recano tutti i lavoratori;
- la città è situata in pianura senza particolarità topografiche e orografiche;

- il sistema dei trasporti serve con uguale efficienza tutti i lavoratori provenienti da qualsiasi parte del suburbio e diretti nel centro;
- ogni altra variabile è irrilevante.

L'unico fattore che ogni individuo deve prendere in considerazione nello scegliere la propria localizzazione è costituito dal costo del suo spostamento verso il luogo di lavoro. Il tentativo di minimizzare questo costo produce un'alta domanda per le localizzazioni al centro della città, che determina l'aumento dei prezzi dei terreni centrali. I prezzi delle abitazioni tendono dunque a decrescere dal centro verso la periferia, viceversa il costo del trasporto aumenta progressivamente allontanandosi dal centro.

**Fig. 1.2. Grafici relativi al *trade off***



La famiglia determina il pattern di localizzazione sulla base di tre fattori:

1. la quantità di spazio che richiede;
2. il costo diretto del trasporto;
3. il tempo speso nel viaggio (costo indiretto di trasporto).

La teoria del *trade off* è utile non solo come teoria della localizzazione, ma anche come teoria per spiegare la distribuzione dei valori delle proprietà e del suolo all'interno di una città o tra città diverse. Infatti i comportamenti non sono uguali e, in questo senso, molta influenza è data alla struttura e all'organizzazione economica della città.

Tuttavia, per comprendere veramente il comportamento degli individui nella scelta del luogo in cui vivere, non è sufficiente usare modelli di localizzazione, realizzati semplificando notevolmente la realtà, occorre viceversa, inserire tutti gli elementi che, nella realtà, complessificano l'organizzazione urbana; eliminare i fattori di indifferenza ed evidenziare le differenze.

#### **1.4. Nuovi modelli di organizzazione della città: il neo-tradizionalismo.**

Il *new urbanism*, o neo-tradizionalismo, nasce in America negli anni '80 come metodo progettuale di riorganizzazione delle città, a partire da una critica alla città contemporanea ed ai modelli architettonici ed urbanistici astratti e burocratici, per evidenziare un problema reale: il dissidio fra saperi disciplinari ed aspettative dei cittadini.

A causa dell'inarrestabile aumento di automobili, le città hanno continuato a frammentarsi, fuggendo dal centro verso la periferia, creando una serie di sobborghi suburbani a bassa densità

che non sono città, periferia o paesi, senza centro e confine marcato, non funzionali, spesso privi di servizi e spazi pubblici, sradicati dal contesto circostante e privi di una propria identità, con parcheggi enormi e strade sovradimensionate che sottraggono spazio al pedone ed aumentano il senso d'isolamento.

La consapevolezza del fallimento di questo tipo di città - incapace di sviluppare una propria identità urbanistica come momento regolatore della città - ha favorito lo sviluppo e la sperimentazione di vie nuove, il *new urbanism* che, negli Stati Uniti, differentemente da quanto accaduto in Europa dove il neo-tradizionalismo ha soprattutto prodotto progetti dimostrativi (solo di recente sono state avviate alcune realizzazioni a scala urbana, come il quartiere di Poundbury in Inghilterra), ha conseguito realizzazioni di grande rilievo a partire dalle quali molte amministrazioni locali e regionali stanno rivedendo gli usuali metodi di pianificazione urbana.

La metodologia si propone la realizzazione di **unità di vicinato a misura di pedone**, caratterizzate da un forte intreccio funzionale, secondo il seguente principio urbanistico: la centralità urbana come progetto di civilizzazione della città a misura d'uomo, definendo la forma, la quantità e qualità degli spazi pubblici, la specifica d'uso, la posizione e dimensione degli isolati urbani e le tipologie abitative. Le aree d'interesse del *new urbanism*, sono generalmente espansioni suburbane, tessuti esistenti, aree centrali di dimensioni più ridotte di nuovi insediamenti o città esistenti.

Generalmente sono gli operatori immobiliari (*developpers*) interessati alla realizzazione di insediamenti caratterizzati da un mix funzionale che comprenda soprattutto uffici e strutture commerciali, accanto alla residenza per diversi strati sociali secondo elementi base costituiti da unità di vicinato, aggregabili per costituire unità di ordine superiore. L'obiettivo strategico di grande interesse è la centralità dello spazio collettivo all'interno di insediamenti ben inseriti nell'ambiente, caratterizzati da unità morfologicamente e funzionalmente composite. Ciò dovrebbe consentire l'accesso pedonale ai servizi di base attraverso spazi di qualità .

### **1.5. Alcune indicazioni sul concetto di rendita urbana.**

Le condizioni perché si venga a creare una rendita in termini economici (in generale e in ambito urbano in particolare) è duplice:

- che esista da una parte una risorsa scarsa, a offerta non espandibile (curva verticale) o difficilmente espandibile, a costi crescenti (curva inclinata positivamente in modo accentuato), e
- che esista nello stesso tempo una domanda della risorsa in oggetto che da essa trae un vantaggio economico e che è dunque disposta a pagare per il suo uso un prezzo superiore al suo costo di produzione.

La rendita urbana nasce con l'avvento della rivoluzione industriale, quando i terreni e gli edifici all'interno delle città cominciano ad essere richiesti in maniera sempre più massiccia dalla crescente urbanizzazione di forza lavoro proveniente dalle campagne prima e da altre regioni e paesi successivamente. Inizia a diventare fattore di diversificazione ed elemento di speculazione soprattutto dopo la fine del secondo conflitto mondiale, quando le città cominciano a cambiare le destinazioni d'uso del suolo e le sovrappongono, creando un conflitto per lo spazio che si traduce in un diverso valore dei terreni.

La rendita urbana si suddivide in due componenti:

- rendita assoluta: che dipende dalla generica capacità di un'area a partecipare alla vita di una comunità, indipendentemente dalla sua localizzazione. Si determina quando un suolo,

passando dalla destinazione agricola a quella urbana, viene dotato di opere di urbanizzazione, può essere edificato o è stato definito area edificabile da un piano regolatore;

- rendita differenziale: dipende dalla posizione che un terreno ha all'interno di un aggregato urbano e, proprio in ragione di questa posizione, diventa più o meno appetibile dagli acquirenti. E' detta differenziale in quanto nasce dalla differenza fra i caratteri (di produttività e di accessibilità) di ogni unità di suolo urbano e il suolo urbano marginale, al limite estremo delle città. Sul terreno marginale non vi sarebbe rendita, o meglio la rendita urbana coinciderebbe con il costo opportunità del terreno stesso, dato dalla rendita agricola.

Intorno alla seconda tipologia di rendita si gioca l'evoluzione dei centri urbani perché l'interesse verso un certo spazio può variare nei diversi periodi della storia delle città ed è influenzato dalla sua posizione geografica, dal ruolo e dalle scelte operate dalle istituzioni, dalla struttura economica del territorio che, insieme a tutta un'altra serie di elementi variabili nel tempo e nello spazio (ad esempio la cultura, la politica, il benessere, i problemi di sicurezza, di governo del territorio, ecc...), sono in grado di provocare attrazione o repulsione della domanda nei confronti nei confronti di specifiche aree già edificate all'interno delle città, contribuendo alla variazione della rendita differenziale.

Tenendo presenti i vantaggi e gli svantaggi della rendita immobiliare, nonché le forti implicazioni sociali connesse alla sua evoluzione, bisogna ricordare che la rendita rappresenta anche un indicatore della dinamica urbana e della competitività di un sistema locale, assumendo che il differenziale nel prezzo degli immobili urbani fra grande città e piccola città e fra centro urbano e periferia sia espressivo della relativa appetibilità (e dunque del vantaggio netto di localizzazione) delle rispettive aree territoriali, in quanto scaturente da una valutazione che il mercato effettua su tali localizzazioni. La rendita fondiaria urbana può esprimere dunque, la dinamica dei vantaggi netti relativi fra le diverse situazioni urbane ed è l'espressione economica delle esternalità urbane create dall'agglomerazione di persone, di imprese e di informazioni.

### **1.6. Le caratteristiche del mercato fondiario.**

La formazione dei prezzi del suolo può essere spiegata, naturalmente, dal gioco della domanda e dell'offerta e il prezzo di un terreno deve essere fissato necessariamente entro un limite superiore, corrispondente al prezzo massimo che l'acquirente è disposto a pagare per un determinato uso di un appezzamento, e un limite inferiore, che corrisponde al prezzo minimo al quale il proprietario del terreno consente di venderlo.

Tuttavia, il mercato fondiario presenta delle caratteristiche che contribuiscono a rincarare i prezzi.

1. *Si tratta di un mercato di concorrenza imperfetta.* Infatti i beni fondiari non sono fungibili, inoltre il mercato non è trasparente e le parti contraenti non dispongono di uguale potere nella formazione del prezzo di mercato.
2. *L'offerta di terreni è inelastica*, a volte persino nulla o inestensibile (nel centro della città).
3. *La domanda è rigida* a causa del carattere ineludibile del bisogno di alloggio.
4. *E' un mercato di speculazione.* Vi sono margini di profitto non solo per i proprietari che bloccano i terreni in attesa di rialzi futuri del mercato, ma anche per gli intermediari.

5. *E' un mercato complementare a quello delle costruzioni* nella misura in cui i costruttori fissano generalmente il loro prezzo d'offerta per un terreno in funzione del prezzo probabile di rivendita delle costruzioni nuove.

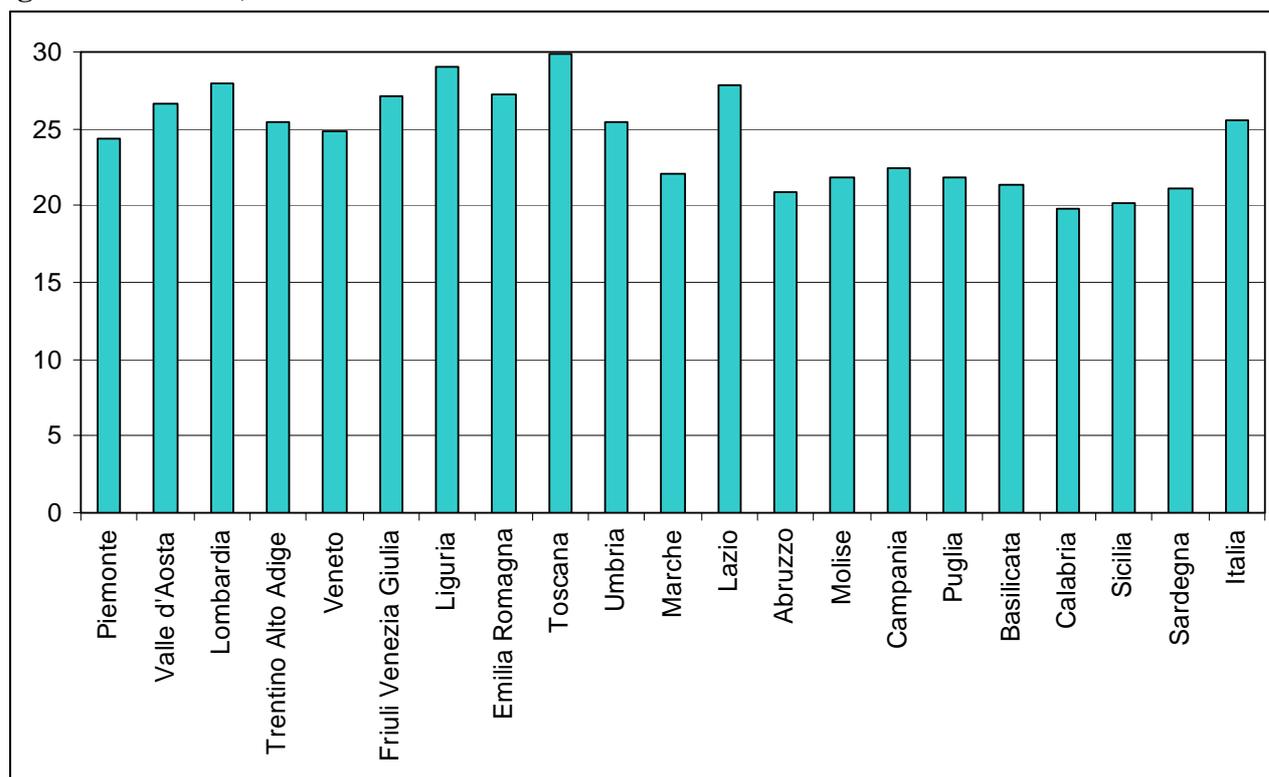
Tutte queste caratteristiche ne determinano una sesta: si tratta di *un mercato fortemente orientato al rialzo*.

## 2. Il problema della casa.

### 2.1. Il bene casa: costi dell'abitare

La casa rientra in quel complesso di beni e servizi che soddisfano le esigenze dell'abitare, rappresentandone il bene principale; in altre parole la casa è il perno attorno al quale ruotano molti dei bisogni degli individui e delle loro famiglie. La casa, quindi, assieme ad altri beni e servizi, soddisfa un sistema di bisogni, più o meno complessi –e diversi da individuo ad individuo- a partire da quello primario di disporre di un tetto sotto cui vivere. I suoi costi sono molto elevati, nel senso che essi incidono in modo significativo sul reddito degli individui, per cui trattandosi di un bisogno rinunciabile solo a condizione di peggiorare in modo rilevante le proprie condizioni di vita, il suo soddisfacimento sottrae una parte consistente di reddito agli altri bisogni. In effetti, nel costo dell'abitare è giusto inserire oltre al costo dell'affitto (reale o figurativo), almeno i costi dell'energia, dell'acqua e dell'arredamento; mettendo assieme tutti questi elementi la sua incidenza sul totale dei consumi per le famiglie italiane supera il 25%.

**Fig.2.1. Incidenza del costo della casa sul totale dei consumi in Italia (percentuale rispetto agli altri consumi).**



Fonte: Elaborazioni su dati Nomisma

La casa è, quindi, un bene strettamente necessario, ma particolarmente costoso. Ciò vale, anche se in misura diversa, sia per chi deve pagare un affitto, sia per chi deve acquistare l'abitazione facendo ricorso ad un mutuo: nel primo caso il costo equivale a quello dell'affitto; mentre nel secondo è rappresentato dalla rata interessi periodicamente pagata (la quota della rata che va a pagare il capitale in realtà va, invece, considerata come una forma di risparmio). Ma anche chi è già proprietario della casa in cui vive sostiene un costo: si tratta del costo-opportunità equiparabile al rendimento di un investimento alternativo o, assumendo un'ipotesi più restrittiva, al rendimento che la casa darebbe se ceduta in locazione a terzi.

Il problema casa riprende oggi a riaffacciarsi almeno per le maggiori aree urbane come rilevante problema sociale, sia per la fuoriuscita dal mercato dell'affitto protetto di un rilevante patrimonio di edilizia pubblica con la vendita delle case degli enti previdenziali, sia per la bolla speculativa che ha fortemente innalzato il valore degli immobili e di conseguenza il livello degli affitti.

La situazione italiana è certamente peculiare, perché vi è una elevatissima proporzione di case in proprietà; l'81% delle famiglie italiane ne possiede almeno una, contro un dato degli altri paesi europei che si colloca tra il 40 e il 70%. E' da rilevare anche che negli ultimi 20 anni la percentuale delle famiglie che posseggono l'abitazione è salita dal 61% all'81%, a dimostrazione che la casa ha assunto il ruolo di bene rifugio ma anche che la mancanza di una politica per gli affitti ha reso spesso necessario concentrare tutta la capacità reddituale nell'acquisto dell'alloggio.

Una così elevata percentuale di possessori di casa ha certamente un ruolo positivo di ammortizzatore sociale, ma nello stesso tempo comporta un irrigidimento del mercato. Naturalmente la percentuale non è distribuita in modo omogeneo sul territorio e tra le classi sociali; è più difficile acquisire la proprietà nelle aree urbane, con un processo di espulsione verso i comuni confinanti ed è difficile accedere alla proprietà per le classi più deboli e soggette ad incertezza del reddito. Il mercato dell'affitto ha subito fortissime tensioni: basti pensare che tra il 2000 e il 2003 nelle maggiori città italiane il canone di immobili residenziali ha avuto un incremento tra il 25 ed il 45%, con tutte le conseguenze sociali che si possono facilmente immaginare.

## **2.2. L'alternativa tra affitto e proprietà.**

Da un punto di vista strettamente economico, la scelta fra proprietà e affitto dipende dal saggio di interesse dei mutui e da quello di investimenti alternativi; dal costo della locazione e dai costi di manutenzione: la convenienza tra le diverse soluzioni si modifica quindi nel tempo, ma in ogni caso si tratta di scelte che coinvolgono in modo significativo il livello di vita degli individui e delle loro famiglie.

Una attenzione particolare va dedicata alla scelta largamente dominante nel nostro paese- di acquistare una abitazione con l'assunzione di un mutuo; in questo caso se la necessità di rimborsare il capitale anticipato dovrebbe essere considerata estranea al calcolo di convenienza (le rate di rimborso del capitale non sono altro che un risparmio forzato destinato all'acquisto di porzioni di casa) ciò non toglie, però, che l'acquisto della casa richieda anche una disponibilità di capitale non indifferente. Ciò può determinare un vincolo per l'accesso al mercato per coloro che non dispongono di un risparmio sufficiente a rimborsare tale capitale: quindi, la scelta dell'acquisto, anche qualora possa risultare la più conveniente, non sempre è accessibile a tutti. Del resto il costo medio di acquisto di una casa, non solo è elevato, ma è anche crescente nel tempo; ad esempio, prendendo a riferimento la remunerazione media (lorda) di un lavoratore, se nel 1951 bastavano 3 annualità per comprarsi una casa oggi ce ne vogliono in media 8 (con differenze rilevanti tra zona e zona).

Si tratta di un processo che pur con oscillazioni cicliche presenta, nel lungo periodo, una tendenza alla crescita. Del resto da un lato la più lenta evoluzione della produttività del lavoro del settore delle costruzioni rispetto al complesso dell'economia, dall'altro la scarsità progressiva degli spazi disponibili hanno contribuito a favorire la tendenziale crescita dei prezzi relativi delle abitazioni.

Ciò significa che l'acquisto di una casa comporta per molte famiglie uno stress economico non indifferente ed è quindi giustificato, da un lato, dalla presenza di alcuni vantaggi (il desiderio di una casa propria) rispetto ad altre soluzioni, dall'altro, dalla difficoltà di trovare adeguate soluzioni alternative (il mercato dell'affitto ha infatti una dimensione estremamente ridotta). Anche in Toscana il ricorso al mutuo è frequente; secondo l'Indagine sulle Condizioni di Vita

delle Famiglie Toscane (ICVRT) condotta da IRPET e Regione Toscana il mutuo costa in media 416 euro il mese e incide sul reddito familiare per il 16%, incidenza che, però, per il 13% delle famiglie toscane (circa 27 mila) supera il 30%.

**Tabella 2.1. Incidenza del costo del mutuo sul reddito delle famiglie con mutuo.**

Classi di reddito (migliaia di euro)	
0-10	37%
10-20	36%
20-30	14%
> 30	13%
<b>Totale</b>	<b>16%</b>

Fonte: Regione Toscana

Ciò non impedisce tuttavia ad un numero consistente di famiglie toscane di ricorrere ugualmente all'acquisto ricorrendo alla accensione di mutui più o meno impegnativi, in particolare, tra le famiglie aventi un mutuo, lo stress economico supera la soglia del 30% soprattutto nei seguenti casi:

- nuclei con capofamiglia in età compresa fra i 30 e i 40 anni;
- nuclei con capofamiglia con basso titolo di studio;
- nuclei con capofamiglia operaio;
- monogenitori;
- single;
- nuclei con un solo percettore di reddito.

Ciò significa anche che chi dispone già di una abitazione di proprietà si trova in una situazione di particolare privilegio rispetto agli altri. L'analisi della distribuzione del reddito non può quindi prescindere dall'analisi della distribuzione del patrimonio edilizio: su 100 famiglie relativamente povere quelle che sono proprietarie della abitazione di residenza sono 39; il resto vive in affitto o risiede nella abitazione di residenza a titolo gratuito. Non solo ma il reddito medio delle famiglie povere è di 950 euro mensili, ma sale a 1.138 euro se si ha una casa di proprietà.

Di questa situazione è perfettamente consapevole l'ISTAT nel redigere i conti economici nazionali: l'ammontare delle locazioni –effettive o figurative che siano rappresenta il valore aggiunto realizzato dal settore della locazione fabbricati (una vera e propria branca produttiva che ha come funzione quella di cedere in uso, al proprietario o ad altri, il patrimonio edilizio); tale valore aggiunto confluirà nel reddito disponibile delle famiglie, le quali lo destineranno a consumo o a risparmio; tra i consumi figureranno anche gli affitti effettivi o figurativi. Quindi chi è proprietario di una casa dispone nel suo reddito anche dell'affitto di tale casa, un affitto che sarà solo figurativo nel caso in cui si tratti della sua abitazione, come se pagasse a sé stesso il canone di locazione.

### **2.3. Scelte localizzative ed espansione della città.**

Nel caso delle scelte residenziali delle famiglie, i vantaggi legati all'agglomerazione e dunque la preferenza per la dimensione urbana sono da ricercarsi nella presenza di un'offerta maggiore e più variegata delle occasioni di lavoro, dei servizi pubblici di salute, istruzione, formazione e trasporto, dei servizi pubblici e privati legati al tempo libero alla cultura ecc. La preferenza delle famiglie per le localizzazioni centrali, che rendono più facile l'accesso alle esternalità positive elencate, entra, però, in competizione con la domanda di centralità espressa da molte attività produttive (in passato tale domanda era dovuta soprattutto alle attività industriali, oggi prevalgono quelle terziarie) facendo aumentare il prezzo di tali localizzazioni.

Per ogni famiglia si viene pertanto a creare un *trade-off* tra beneficio e costo della centralità così che la scelta localizzativa avviene cercando un equilibrio tra il costo dell'abitazione, che tende a diminuire al crescere della distanza dal centro, e il costo della mobilità, da intendersi sia in termini di costo monetario del servizio di trasporto sia in termini di costo opportunità del tempo impiegato nello spostamento, che, al contrario, tendono ad aumentare al crescere della distanza dal centro. La competizione tra i diversi soggetti economici per l'accesso alle aree centrali e il prezzo che ciascuno di essi è disposto a pagare determina, di conseguenza, sia la distribuzione territoriale dei valori fondiari, sia la struttura dell'insediamento urbano.

Tendenzialmente le famiglie risultano soccombenti in questa competizione e si assiste al fenomeno dello sprawl urbano, ovvero alla diffusione delle città ben oltre i confini amministrativi e verso i centri minori delle cinture urbane che offrono buoni servizi e nei quali il costo delle abitazioni è più basso. Questo elemento va incrociato anche con la crescente richiesta da parte delle famiglie di una qualità abitativa maggiore, sia con riferimento alla casa in sé sia all'ambiente esterno (più verde, meno traffico, meno problemi parcheggi), condizioni più facilmente trovabili fuori dalle grandi concentrazioni urbane. Tutto ciò va collocato in un generale processo di controurbanizzazione che ha visto arrestarsi la crescita dei grandi centri urbani e invece aumentare i centri medio-piccoli, processo che si è incrociato con la suburbanizzazione. Da un lato è cambiata l'organizzazione economico-produttiva dalla fase fordista che favoriva le grandi concentrazioni industriali ad un modello post-fordista caratterizzata da modelli insediativi più flessibili e dispersi sul territorio, grazie anche alle innovazioni tecnologiche nelle telecomunicazioni, dall'altro la politica pubblica delle infrastrutture ha allargato le esternalità positive per insediamenti produttivi e residenziali, unendosi ai processi spontanei del mercato, e facendo sì che anche nelle periferie urbane e nei centri medio piccoli a breve e medio raggio dai centri urbani vi sia una dotazione infrastrutturale e di servizi pubblici e privati tali da attrarre e attività economiche e popolazione.

Gli effetti sociali e individuali di questo processo sono evidenti e tendenzialmente tutti negativi: il pendolarismo provoca per l'individuo non solo costi economici, che stanno probabilmente nel calcolo economico prima richiamato, ma anche costi di altra natura quale i tempi impiegati nei trasferimenti, i rischi connessi al trasporto stesso, le minori opportunità di una vita sociale soddisfacente. Per il sistema le evidenze sono ancora maggiori: il pendolarismo provoca costi di trasporto che, nel settore del trasporto pubblico, quasi mai sono coperti dalle tariffe, mentre in quello privato sono rappresentati da costi di investimento nella viabilità e nei parcheggi scambiatori, da costi di gestione (per la manutenzione e per la sorveglianza), da inquinamento atmosferico ed acustico.

A questo si aggiunga la cementificazione di ulteriori parti del territorio, quando nei centri urbani sono numerosi gli spazi non utilizzati.

Un emblematico esempio di cosa possa produrre un processo di questo tipo può essere osservato verificando la dinamica della distribuzione della popolazione nell'area fiorentina negli ultimi dieci anni. Pur in presenza di una flessione assoluta della popolazione (-3,5% nel territorio provinciale) l'area urbana fiorentina sembra crescere nelle aree periferiche e anche oltre i confini provinciali, nelle direzioni del Valdarno inferiore, del Chianti, del Valdarno superiore fiorentino e aretino, nella Valdisieve e nel Mugello.

### **3. Il mercato immobiliare in Toscana**

#### **3.1. La situazione in Toscana e il mercato delle dieci province.**

L'analisi delle caratteristiche dello stock abitativo italiano occupato dai residenti, effettuata sui dati del censimento del 2001, evidenzia come i valori registrati dalla Toscana siano leggermente superiori a quelli medi nazionali per tutti gli aspetti considerati (superficie media delle abitazioni, numero di stanze, superficie per persona e percentuale di abitazioni in ottimo e buono stato sul totale delle occupate). In particolare la Toscana si colloca al nono posto per superficie media delle abitazioni (con 97,7 mq.), al secondo posto a parimerito con Friuli Venezia-Giulia, Umbria, Abruzzo e Sardegna per numero di stanze (4,5), al sesto posto per superficie per persona (39,3 mq.) ed al terzo posto per percentuale di abitazioni in ottimo e buono stato (86,4% sul totale delle occupate). Il dato più interessante riguarda però l'incidenza delle spese per l'abitazione sul totale della spesa media mensile delle famiglie. Per la Toscana tale valore si assesta intorno al 30% (il più alto in Italia e superiore di oltre quattro punti percentuali rispetto alla media nazionale), a conferma del fatto che la questione abitativa necessita di essere affrontata sia dal punto di vista del valore economico del bene "casa", oggetto di uno specifico mercato e generatore di rendita, sia ponendo l'accento sul ruolo sociale svolto da tale bene, come fabbisogno primario della popolazione.

Il senso di sicurezza e protezione del risparmio tradizionalmente ispirato dalla proprietà immobiliare, sostiene la domanda assicura il dinamismo del mercato immobiliare toscano. Inoltre, tale mercato, assume sempre di più un ruolo speculativo, dovuto alla presenza di elevata liquidità e alle minori aspettative degli operatori rispetto agli investimenti produttivi e finanziari. Tutto questo, insieme all'incidenza delle tendenze demografiche e delle scelte localizzative indotte dalla forte mobilità, si è tradotto in una vivacità del mercato immobiliare toscano che, con alcune flessioni, dura ormai da sei anni. Negli ultimi anni, il fatturato realizzato dalle compravendite di abitazioni nella regione è cresciuto di poco più del 30%, con risultati più contenuti da parte dei grandi centri rispetto ai territori provinciali. Tale performance positiva può essere ricondotta alla possibilità, per le imprese di costruzione, di collocare il proprio prodotto sul mercato in un periodo ancora positivo per l'intero comparto, inducendole alla realizzazione di nuovi insediamenti e al recupero dell'usato, nonché ai finanziamenti a tassi contenuti e agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni che hanno incentivato ancora di più i nuclei famigliari a sostenere la spesa per la prima casa o per la riqualificazione.

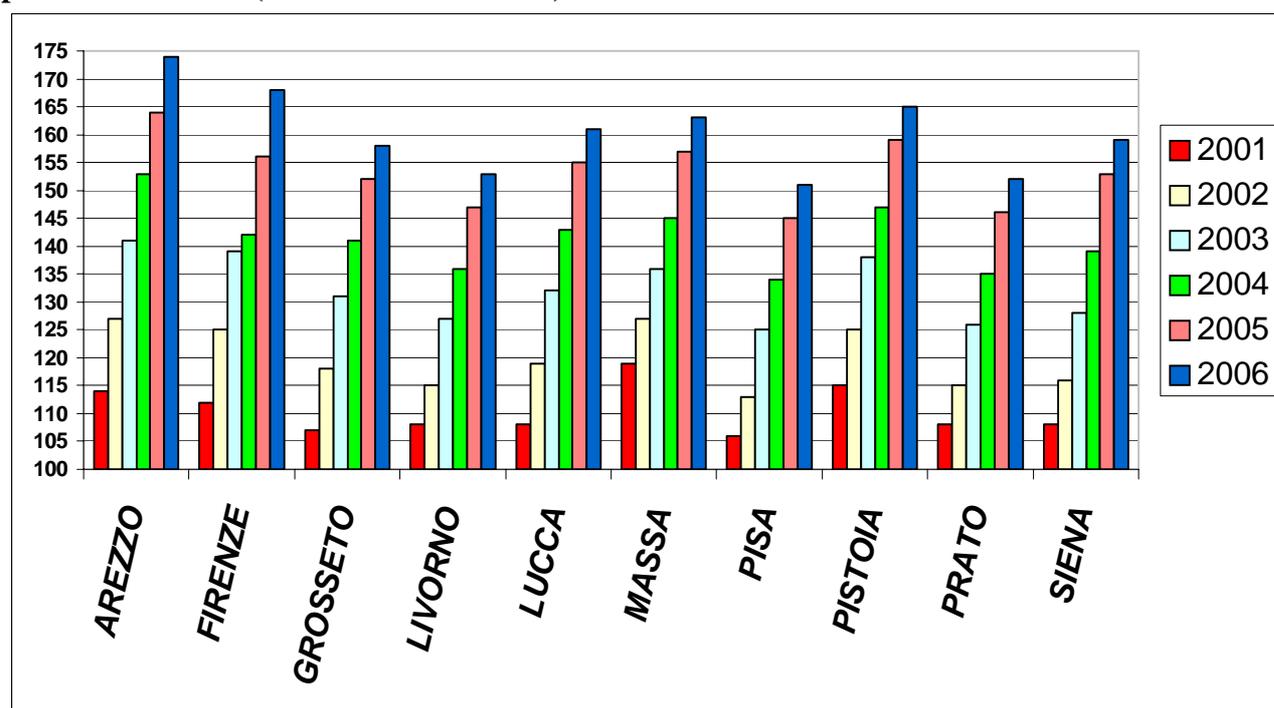
La crescita dei prezzi degli immobili a destinazione residenziale ha interessato tutto il territorio regionale, con un incremento medio annuo dal 2000 al 2005 del 5%, raggiungendo il picco di una crescita annua del 7% nelle province di Siena e Firenze.

**Tabella 3.1. Andamento dei prezzi medi di vendita, indice base 2000=100**  
(Sono escluse le punte di mercato e le zone di particolare pregio)

<b>Comune</b>	<b>Area</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
AREZZO	<i>centro</i>	100	114	127	141	153	164	174
	<i>semicentro</i>	100	113	123	133	141	149	158
	<i>periferia</i>	100	105	113	119	124	132	140
FIRENZE	<i>centro</i>	100	112	125	139	142	156	168
	<i>semicentro</i>	100	109	119	130	138	148	157
	<i>periferia</i>	100	109	118	128	142	151	160
GROSSETO	<i>centro</i>	100	107	118	131	141	152	158
	<i>semicentro</i>	100	110	119	129	136	141	147
	<i>periferia</i>	100	108	114	120	125	132	137
LIVORNO	<i>centro</i>	100	108	115	127	136	147	153
	<i>semicentro</i>	100	110	118	127	133	139	145
	<i>periferia</i>	100	107	116	121	125	133	138
LUCCA	<i>centro</i>	100	108	119	132	143	155	161
	<i>semicentro</i>	100	108	117	126	136	145	151
	<i>periferia</i>	100	110	117	123	129	140	146
MASSA	<i>centro</i>	100	119	127	136	145	157	163
	<i>semicentro</i>	100	120	128	136	144	153	159
	<i>periferia</i>	100	120	125	134	139	148	154
PISA	<i>centro</i>	100	106	113	125	134	145	151
	<i>semicentro</i>	100	107	112	120	128	134	139
	<i>periferia</i>	100	107	111	118	122	129	134
PISTOIA	<i>centro</i>	100	115	125	138	147	159	165
	<i>semicentro</i>	100	119	128	136	142	150	156
	<i>periferia</i>	100	112	117	123	128	137	142
PRATO	<i>centro</i>	100	108	115	126	135	146	152
	<i>semicentro</i>	100	106	112	120	126	132	137
	<i>periferia</i>	100	110	113	119	122	127	132
SIENA	<i>centro</i>	100	108	116	128	139	153	159
	<i>semicentro</i>	100	107	117	126	134	142	148
	<i>periferia</i>	100	106	112	119	125	134	139

Fonte: Scenari Immobiliari

**Fig. 3.1. Andamento dei prezzi medi di vendita nelle zone centrali dei capoluoghi di provincia toscani. (indice base 2000=100)**



Fonte: Scenari Immobiliari

Anche i canoni di locazione sono incrementati costantemente negli ultimi anni, ma a ritmi meno sostenuti rispetto ai prezzi in quasi tutte le province toscane, ad eccezione di Firenze dove l'aumento degli affitti è stato superiore a quello dei prezzi di vendita in tutte le zone ed in altri casi come Livorno e Siena dove i canoni di locazione hanno visto un aumento superiore rispetto al prezzo solo per alcune zone (a Siena in semicentro e periferia, a Livorno in centro ed in periferia).

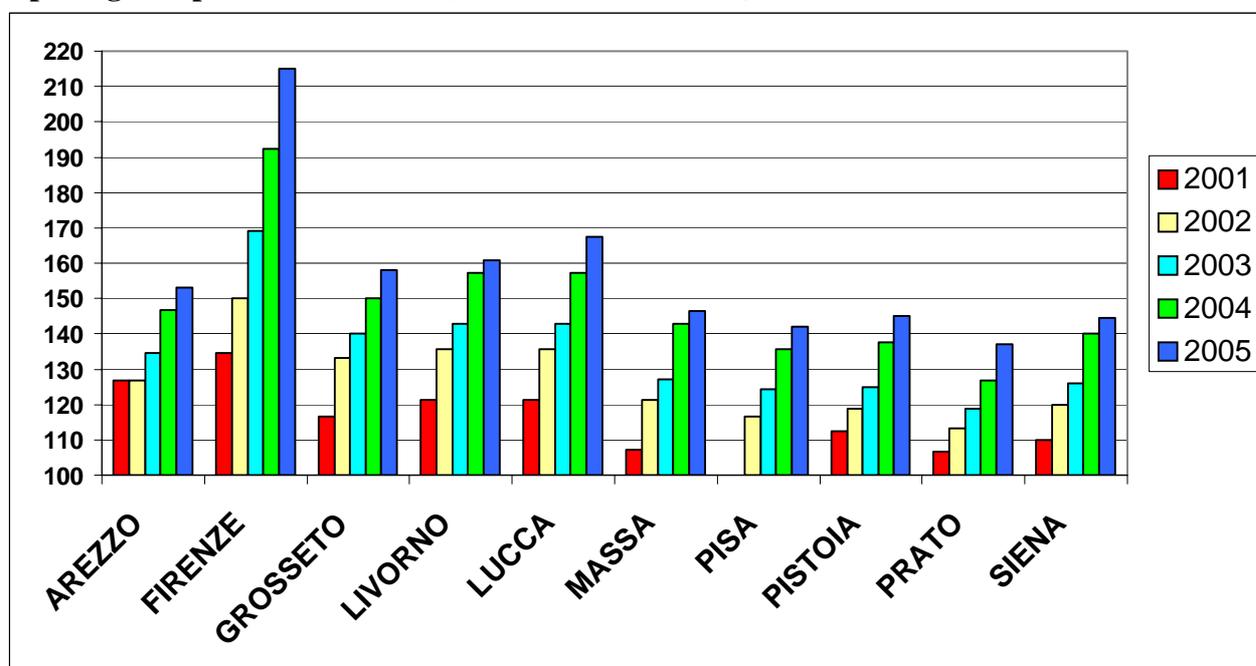
**Tab. 3.2. Andamento dei canoni medi di locazione residenziale, indice base 2000=100**  
(Sono escluse le punte di mercato e le zone di particolare pregio)

Città	Zone	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AREZZO	centro	100	127	127	135	147	153
	semicentro	100	108	108	112	120	126
	periferia	100	110	110	112	120	128
FIRENZE	centro	100	135	150	169	192	215
	semicentro	100	142	153	166	184	197
	periferia	100	127	140	148	167	179
GROSSETO	centro	100	117	133	140	150	158
	semicentro	100	110	120	124	136	145
	periferia	100	111	111	113	122	125
LIVORNO	centro	100	121	136	143	157	161
	semicentro	100	100	109	113	127	130
	periferia	100	113	125	125	138	139
LUCCA	centro	100	121	136	143	157	168
	semicentro	100	108	117	123	133	140
	periferia	100	110	110	112	120	127
MASSA	centro	100	107	121	127	143	146
	semicentro	100	118	127	131	146	147
	periferia	100	100	110	112	120	121

Città	Zone	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PISA	<i>centro</i>	100	100	117	124	136	142
	<i>semicentro</i>	100	107	114	119	129	135
	<i>periferia</i>	100	100	109	111	118	125
PISTOIA	<i>centro</i>	100	113	119	125	138	145
	<i>semicentro</i>	100	108	117	120	133	136
	<i>periferia</i>	100	122	122	124	133	140
PRATO	<i>centro</i>	100	107	113	119	127	137
	<i>semicentro</i>	100	100	108	111	123	129
	<i>periferia</i>	100	100	109	111	118	123
SIENA	<i>centro</i>	100	110	120	126	140	145
	<i>semicentro</i>	100	114	129	133	143	150
	<i>periferia</i>	100	110	130	132	150	158

Fonte: Scenari Immobiliari

**Fig. 3.2. Andamento dei prezzi medi dei canoni di locazione nelle zone centrali dei capoluoghi di provincia toscani. (indice base 2000=100)**



Fonte: Scenari Immobiliari

### 3.2. Il mercato immobiliare nell'area fiorentina

La provincia fiorentina è suddivisa, in base alla zonizzazione prevista dall'introduzione dei Sistemi Economici Locali<sup>1</sup> (SEL) nel 1999, in 7 zone: Area Fiorentina Quadrante Mugello; Area Fiorentina Q. Val di Sieve; Area Fiorentina Q. Centrale (di cui fa parte la città di Firenze); Area Fiorentina Q. Chianti; Area Fiorentina Q. Valdarno Superiore Nord; Circondario di Empoli Q. Empolese; Circondario di Empoli Q. Valdelsano. Tali suddivisioni costituiscono l'unità territoriale minima per la progettazione degli interventi e, non corrispondendo ad ambiti istituzionali di tipo politico-amministrativo, sono state individuate secondo una logica di zonizzazione basata sulle caratteristiche economico-sociali delle comunità locali e volta alla promozione dello sviluppo endogeno del territorio. Si tratta di zone densamente abitate dove,

<sup>1</sup> I SEL sono stati indicati dalla Regione Toscana, con deliberazione consiliare n. 219 del Luglio 1999, come unità minima di analisi dello sviluppo ed il livello più indicato per la gestione di politiche che richiedono la partecipazione attiva degli attori locali. Essi non corrispondono ad ambiti istituzionali di tipo politico-amministrativo.

specialmente nel comune di Firenze, il problema della casa sta assumendo dimensioni sempre più preoccupanti. Nell'area fiorentina vivono un totale di 600.000 persone: 378.000 nel comune di Firenze e 224.000 nei comuni circostanti. Il censimento del 2001 indica la presenza nel comune di Firenze di 170.000 abitazioni occupate, sono invece ben 15.000 le case sfitte (6.000 nel centro storico).

A Firenze i valori immobiliari sono fra i più elevati e speculativi d'Italia. Dati Nomisma per il 2004 indicavano prezzi di 8.700 euro a mq. per il residenziale nelle zone di massimo pregio e 430 euro a mq. all'anno di affitto (rendimento 4,9%), ed un prezzo medio di 2.819 euro a mq., con affitto medio di 155 euro a mq. all'anno (rendimento 5,5%). L'assenza di un mercato degli affitti a prezzi accessibili, spinge all'acquisto della casa anche chi deve affrontare sacrifici per accedervi: secondo il censimento del 1991, a Firenze il 60% degli abitanti risultavano proprietari e il 34,4% affittuari, al 2001 il dato regionale è del 72% di proprietari. Questo dato è confermato da un'indagine multiscopio sulle famiglie (Nomisma, 2003) che rivela che in Toscana il 73,6% delle famiglie risultano proprietarie delle abitazioni in cui vivono (contro il 71,5 della media nazionale), mentre solo il 16,4% è in affitto (19,1% la media nazionale) ed il 10% usufruisce di altro titolo di godimento (9,4% a livello nazionale).

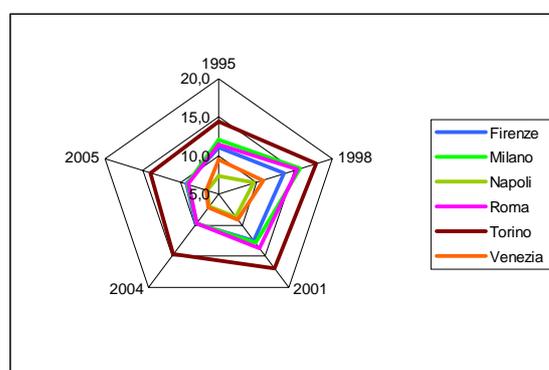
Uno studio effettuato su 13 grandi centri urbani<sup>2</sup> evidenzia come a Firenze si registri un reddito medio mensile per famiglia secondo solo a quello di Roma e Milano e l'affitto medio mensile (pari a 1.151 euro) sia inferiore solo a quello di Roma e Venezia; anche l'incidenza dell'affitto sul reddito risulta essere fra le più alte (di nuovo preceduta solo da Roma e Venezia) superando di oltre tre punti percentuali la media delle 13 aree prese in considerazione. Dalla stessa indagine risulta che i metri quadri acquistabili a Firenze con un'annualità di reddito sono inferiori rispetto alla maggior parte delle altre città ed in costante diminuzione.

**Tab. 3.3. Mq acquistabili con un'annualità di reddito – Serie storica**

	1995	1998	2001	2004	2005
Bari	8,8	11,5	11,1,	9,4	9,0
Bologna	13,0	14,6	14,4	11,6	11,2
Cagliari	10,4	12,7	12,9	11,8	11,3
Catania	10,9	13,8	14,6	12,4	11,8
Firenze	11,1	13,7	12,5	9,8	9,3
Genova	13,3	17,7	19,5	15,6	14,7
Milano	12,0	15,7	12,9	9,7	9,2
Napoli	7,4	9,6	8,7	7,0	6,6
Padova	14,9	17,2	17,0	13,8	13,1
Palermo	11,0	14,3	13,8	11,3	10,7
Roma	11,4	15,4	13,7	9,7	9,0
Torino	14,4	17,8	16,9	14,6	14,0
Venezia	9,4	10,8	9,1	7,1	6,7
<b>Media 13</b>	<b>11,6</b>	<b>14,2</b>	<b>13,3</b>	<b>10,6</b>	<b>10,1</b>

Fonte: Nomisma

**Tab. 3.3. Mq acquistabili con un'annualità di reddito – Serie storica**



Fonte: Nomisma

Oggi, il mercato immobiliare fiorentino, si trova ad affrontare la fase di maturità del ciclo immobiliare iniziato alla fine degli anni novanta. I primi segnali di un rallentamento degli scambi sul mercato si erano avverti già nel corso del 2004, con la diminuzione degli scambi in alcune zone, l'allungamento dei tempi medi di vendita e l'ampliamento della forbice tra prezzo offerto e prezzo effettivo (con punte massime del 20%). La flessione nel volume di compravendite registrata nel capoluogo è invece compensata dal trend positivo del resto della provincia. Fra le principali cause della diminuzione degli scambi viene individuato il distacco crescente fra prodotto offerto ed esigenze della domanda. Quest'ultima considera oggi il prezzo una delle variabili più critiche per l'acquisto e, nonostante le possibilità di accesso a finanziamenti a tassi favorevoli, è più attenta a valutare il rapporto fra l'entità del debito e il proprio reddito.

<sup>2</sup> Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Padova, Palermo, Roma, Torino, Venezia (Numisma, 2005)

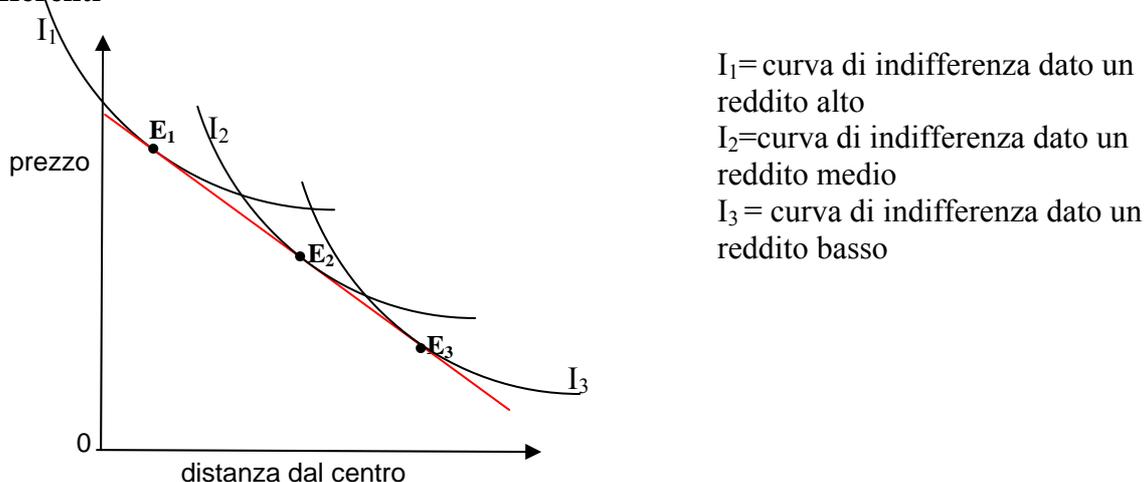
A Firenze, anche il mercato delle locazioni attraversa un momento di difficoltà dovuto all'eccessivo aumento dei canoni . Il caro affitti è un problema che l'amministrazione intende affrontare anche con il nuovo Piano Strutturale, ma non prevedendo alcuna conversione di nuove aree edificabili, gli unici interventi ammessi consistono nella riqualificazione di zone. Ciò implica un aumento delle rendite fondiari dei pochi suoli rimasti disponibili, con conseguente incremento diffuso dei prezzi delle aree edificabili. In provincia il mercato delle residenze non conosce flessione. Alla domanda locale si aggiunge quella delle famiglie che si spostano da Firenze per trovare abitazioni più confortevoli, dotate di spazi verdi ad uso esclusivo e localizzate in zone poco congestionate dal traffico. I comuni più vivaci in provincia sono Montelupo Fiorentino, Borgo San Lorenzo, Empoli e Scandicci, anche se il naturale incremento dei prezzi dovuto alla crescita della domanda inizia a far registrare alcuni rallentamenti anche in queste zone.

## 4. Un'analisi statistica della rendita urbana

### 4.1. Motivazioni dell'analisi e metodo scelto.

Abbiamo visto come la casa e le scelte localizzative condizionino l'evoluzione delle città, ma anche la vita quotidiana degli individui. Da qui l'importanza di studiare il fenomeno non solo da un punto di vista meramente descrittivo, come fatto finora, ma cercando anche di spiegare l'aspetto che, tenendo conto del vincolo di bilancio delle famiglie, più di tutti vincola ed influenza le scelte insediative degli individui (come anche delle imprese) obbligandoli a quel calcolo economico precedentemente citato che consiste nella ricerca di un equilibrio fra i benefici ed i costi della centralità, questo fenomeno è appunto la rendita urbana.

**Fig. 4.1. Esempio di equilibrio dati livelli di reddito differenti**



Le considerazioni fatte fino ad ora hanno evidenziato alcune differenze nei prezzi degli immobili e nel loro andamento in realtà territoriali diverse. Per quanto riguarda i capoluoghi di provincia abbiamo visto che, negli ultimi sei anni, si sono registrati incrementi più o meno sostanziali nei prezzi e nei canoni di locazione, ma nonostante gli incrementi abbiano investito tutte le zone, la tabella mostra anche l'esistenza di differenze nel valore assoluto dei prezzi al mq che si sono mantenute nel corso degli anni.

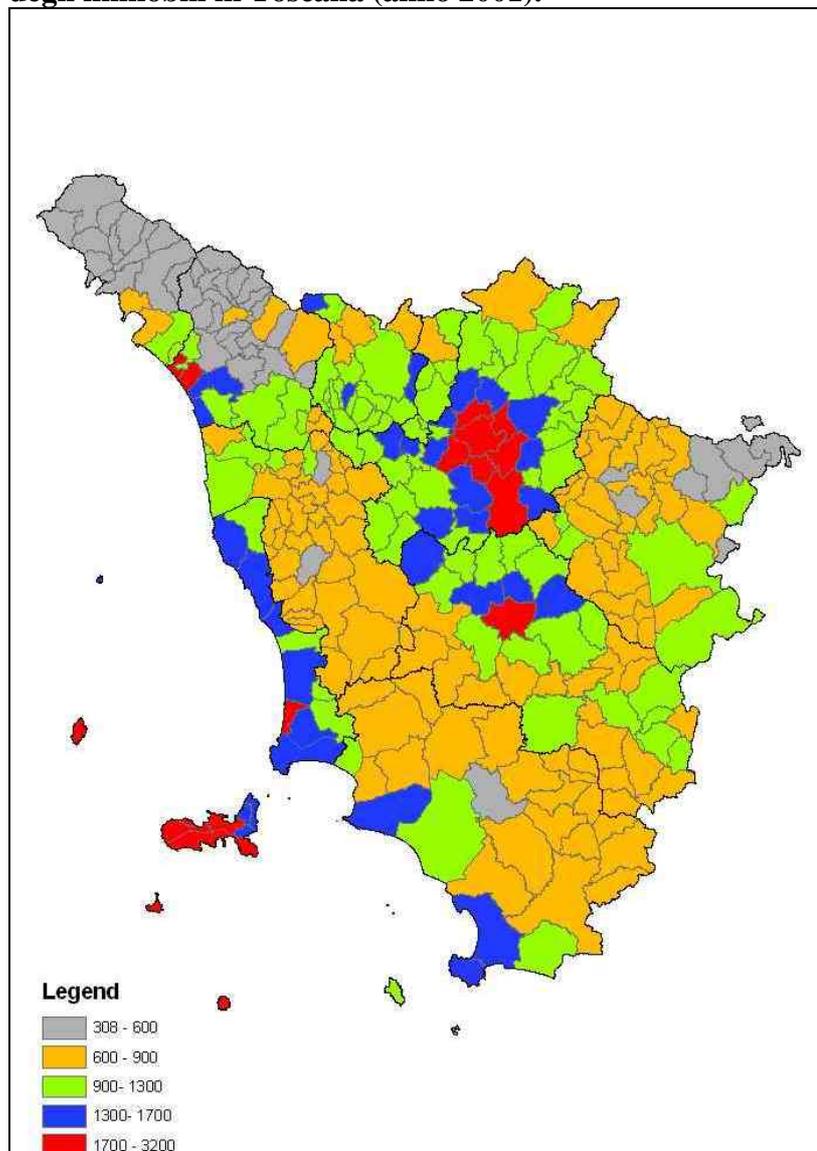
**Tab. 4.1. Prezzi (euro/mq) degli immobili residenziali nelle zone centrali dei capoluoghi di provincia e variazione percentuale.**

comune	area	prezzo 2001	prezzo 2006	variaz %
AREZZO	centro	2359	3.600	52,63
FIRENZE	centro	5667	8.500	50,00
GROSSETO	centro	1693	2.500	47,66
LIVORNO	centro	2047	2.900	41,67
LUCCA	centro	2683	4.000	49,07
MASSA	centro	1825	2.500	36,97
PISA	centro	2878	4.100	42,45
PISTOIA	centro	2091	3.000	43,48
PRATO	centro	2345	3.300	40,74
SIENA	centro	4891	7.200	47,22

Fonte: Scenari Immobiliari.

Tali differenze appaiono ancora più evidenti prendendo in considerazione tutto il territorio toscano. In questo caso la forbice fra i prezzi più alti e quelli più bassi diventa molto più ampia (da poco più di 300 euro al metro quadro, ad oltre 3000 euro) . La figura mostra come i prezzi più alti si registrino soprattutto nelle zone a forte vocazione turistica (dove probabilmente si ha una maggiore incidenza delle seconde case) e nell'area fiorentina, ma la constatazione che la presenza di un settore turistico molto forte o la prossimità al capoluogo di regione (il valore decresce allontanandosi dalla zona fiorentina per poi tornare a crescere man mano ci si avvicina alle zone costiere o molto turistiche) determinino dei prezzi superiori rispetto ad altre zone, non basta a giustificare dei differenziali così accentuati, che necessitano invece di essere spiegati.

**Fig. 4.2. Distribuzione dei valori dei prezzi minimi (euro/mq) degli immobili in Toscana (anno 2001).**



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Agenzia del Territorio.

L'analisi svolta si propone appunto questo obiettivo: individuare quali sono i fattori, propri di ciascuna realtà territoriale, che incidono sulla formazione della rendita a livello locale in maniera tale da spiegare delle differenze così marcate sul territorio regionale.

Il metodo scelto è quello della regressione lineare multipla, metodo in grado di descrivere la relazione tra una variabile dipendente e più variabili esplicative. Lo scopo principale della

regressione è la previsione: si mira cioè alla costruzione di un modello attraverso cui prevedere i valori della variabile dipendente a partire dai valori di alcune variabili indipendenti (o esplicative). Tale modello, utilizzando il metodo dei minimi quadrati, è in grado di stimare un parametro ( $\beta$ ) per ciascuna variabile indipendente, che ne misura l'effetto sulla variabile dipendente al netto<sup>1</sup> di tutte le altre. Ovviamente si tiene conto solo degli effetti delle variabili inserite nel modello, quindi gli effetti sono sempre al lordo di tutto ciò che non è stato considerato.

Le unità di osservazione sono i comuni toscani, per i quali sono stati raccolti i dati relativi alle variabili individuate per l'anno 2001.

#### **4.2. Le variabili utilizzate.**

Essendo l'obiettivo dell'analisi quello di spiegare le differenze nel valore degli immobili, la variabile dipendente, sulla quale si vuole stimare l'effetto delle variabili esplicative è appunto il prezzo al metro quadro per gli edifici residenziali.

Più articolata è invece la scelta delle variabili dipendenti. I fattori che incidono sul valore dei suoli e degli immobili non hanno un comportamento uguale nel tempo e nelle diverse realtà territoriali, ma sono profondamente influenzati dall'ambiente. Inoltre non si tratta sempre di fattori endogeni, strettamente legati al mercato immobiliare o alla realtà territoriale di riferimento. Ad esempio, la crisi di altri settori di investimento, può drenare risorse verso il settore immobiliare, oppure vi sono leggi e norme che agiscono sull'attività edilizia e immobiliare in particolari periodi, vincoli urbanistici e ambientali che agiscono diversamente su aree diverse, ecc... Occorre poi ricordare che vi sono caratteristiche qualitative differenti fra i vari immobili che determinano una forte variabilità dei prezzi anche all'interno della stessa unità territoriale. A tale proposito, la logica che guida la costruzione del modello, è l'assunzione che il prezzo dello stesso identico immobile, assumerebbe valori diversi a seconda di dove l'immobile venisse collocato (e sono proprio questi valori che si vogliono spiegare).

In questa sede, attraverso un'analisi qualitativa del settore immobiliare toscano, si è deciso di inserire nel modello variabili strettamente legate al sistema territoriale, alle dinamiche della popolazione e alla qualità di ciascuna area urbana. In particolare sono stati individuati i seguenti fattori di variazione dei prezzi fondiari:

1. Parco abitazioni: inteso come metri quadri di superficie disponibile, numero di abitazioni e di stanze. Rappresenta la qualità e la quantità dal lato dell'offerta che, come in tutti i mercati, è uno degli elementi fondamentali nella formazione del prezzo di un bene.
2. Patrimonio residenziale per tipologia abitativa: suddiviso in costruzioni recenti (massimo trenta anni), vecchie (massimo cinquanta anni), vecchissime (oltre cinquanta anni).
3. Offerta di nuove costruzioni residenziali: indicatore della dinamicità del mercato, della capacità di quest'ultimo di rispondere alle esigenze della domanda, nonché della sua elasticità.
4. Costi di costruzione: per le ragioni precedentemente citate che rendono mercato immobiliare e mercato delle costruzioni fra loro complementari.
5. Dinamiche demografiche: la popolazione residente, la densità abitativa, i nuclei famigliari e il saldo migratorio sono rappresentativi della domanda.
6. Studenti universitari fuori sede: rappresentano una quota ormai crescente della domanda, soprattutto per il mercato delle locazioni residenziali, nelle zone sedi di centri universitari e in quelle limitrofe favorendo l'attività speculativa e l'incremento della rendita anche in zone in passato escluse da tali fenomeni.

---

<sup>1</sup> Per effetto netto di una variabile si intende l'effetto di questa dopo aver eliminato l'effetto di tutte le altre.

7. Consistenza del settore turistico: in termini di giornate di presenza turistica annue in esercizi ricettivi (alberghi, residence, campeggi, villaggi) e nelle seconde case.
8. Accessibilità: dei poli di attrazione delle città, sia in termini di distanza dal centro e dalle attività terziarie e commerciali, che di qualità dei mezzi di trasporto e presenza di infrastrutture capaci di collegare in modo agevole la zona al contesto locale e regionale (tempi di percorrenza).
9. Reddito pro-capite: la presenza di un elevato reddito medio indica la presenza sia di una potenzialmente elevata qualità della vita, sia di un mercato interno attivo e dinamico che si traduce in un vantaggio localizzativo.
10. Caratteristiche strutturali dell'economia locale.
11. Qualità urbana: stato di conservazione degli edifici e ristrutturazioni, aree verdi urbane, aree sportive e ricreative.

Non tutte le variabili citate sono state inserite nel modello e la scelta di inclusione od esclusione non è dovuta alle stesse motivazioni per tutte le variabili. Innanzi tutto in alcuni casi è emersa una correlazione troppo elevata, fra due o più variabili, tale da indurre ad eliminare alcune di esse (quelle meno correlate con la variabile dipendente); altre variabili presentano valori troppo simili per tutte le unità di osservazione (i comuni toscani), in questo caso l'effetto sul prezzo diventa praticamente nullo e l'esito del loro inserimento nel modello è quello di peggiorare la validità statistica dei parametri per le altre variabili; si tratta dei dati relativi al numero di famiglie, numero di stanze e saldo migratorio. Infine, per alcune variabili, non è stato possibile reperire i dati perché non disponibili a livello comunale (questo vale per i costi di costruzione, il reddito pro-capite e la qualità urbana).

Sinteticamente, le variabili utilizzate sono le seguenti:

- **prezzo**: prezzo medio di vendita per gli immobili residenziali (euro/mq).
- **rendimento**: utile, espresso come misura percentuale del valore di mercato dell'immobile calcolato tramite il rapporto tra il valore del potenziale affitto (euro/mq annui) ed il valore dell'immobile (euro/mq).
- **dens\_abi**: densità abitativa nel comune di riferimento (ab/kmq).
- **stranieri\_resid**: percentuale di stranieri residenti sul totale degli abitanti.
- **pendolari**: percentuale di residenti che si sposta quotidianamente fuori dal comune di residenza per raggiungere il luogo di lavoro o di studio.
- **turismo**: giornate di presenza turistica in esercizi ricettivi alberghieri ed extra-alberghieri.
- **occupazione**: tasso di occupazione.
- **più\_di\_55\_prev**: (caratteristiche del patrimonio abitativo), uguale a 1 se la percentuale di edifici con più di 55 anni è maggiore di quella degli edifici di massimo 30 anni e fra 30 e 55 anni, uguale a 0 se minore.
- **max30\_prev**: (caratteristiche del patrimonio abitativo), uguale a 1 se la percentuale di edifici di massimo 30 anni è maggiore di quella degli edifici con più di 55 anni e fra 30 e 55, uguale a 0 se minore<sup>2</sup>.
- **ind\_prev**: (caratteristiche dell'economia locale), uguale ad 1 se gli occupati nell'industria superano gli occupati nei servizi e nel commercio, uguale a 0 in caso contrario.
- **serv\_prev**: (caratteristiche dell'economia locale), uguale ad 1 se gli occupati nei servizi superano gli occupati nell'industria e nel commercio, uguale a 0 in caso contrario<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> La variabile "più\_di\_30\_max55", uguale a 1 se la percentuale di edifici di età compresa fra 30 e 55 anni è maggiore di quella degli edifici di massimo 30 anni e di più di 55 anni, uguale a 0 se minore; non è inserita perché residuale.

- **trasp\_pubb**: presenza di servizi di trasporto pubblico. Uguale a 1 se nel comune sono presenti servizi di trasporto pubblico, uguale a 0 se non sono presenti.

La relazione lineare costruita è, dunque, la seguente:

$$\text{prezzo}_i = \alpha + \beta_1 \text{rendimento}_i + \beta_2 \text{dens\_abi}_i + \beta_3 \text{stranieri\_resid}_i + \beta_4 \text{pendolari}_i + \beta_5 \text{turismo}_i + \beta_6 \text{occupazione}_i + \beta_7 \text{più\_di\_55\_prev}_i + \beta_8 \text{max30\_prev}_i + \beta_9 \text{ind\_prev}_i + \beta_{10} \text{serv\_prev}_i + \beta_{11} \text{trasp\_pubb}_i + \varepsilon_i$$

I dati relativi ai prezzi e al rendimento sono stati forniti dalla banca dati dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI), i dati sulla popolazione (densità abitativa, stranieri residenti, pendolari), come anche quelli sul patrimonio abitativo, sono stati presi dai risultati del 14° Censimento della Popolazione e delle Abitazioni svolto dall'ISTAT nel 2001; i dati sull'economia locale (tasso di occupazione, tipologia di attività) sono stati presi dall' 8° Censimento dell'Industria e dei Servizi, svolto dall'ISTAT nel 2001, i restanti dati (turismo e trasporto pubblico) sono stati presi dal data base dell'Irpet MAGDA.

#### 4.3. Risultati dell'analisi

Come premesso, l'analisi è stata condotta prendendo come unità di osservazione i comuni toscani, la regressione non è stata però effettuata sulla totalità di essi (287), ma su 262<sup>4</sup>. Questa scelta è giustificata dal fatto che alcuni comuni presentavano dei prezzi al mq molto elevati, che il valore assunto dalle variabili indipendenti, non era da solo in grado di spiegare. Lo stesso vale per alcuni comuni con valori estremamente bassi. Occorre però specificare che, le analisi svolte inserendo anche i dati relativi ai restanti 25 comuni, non conducevano a risultati differenti in termini di segno dei coefficienti, ma producevano delle stime meno significative.

Di seguito sono riportati i risultati ottenuti con l'analisi.

Numero di osservazioni = 262	R <sup>2</sup> adj= 0,4827		Prob > F= 0,0000	
Variabili	Coefficienti	P>  t	Intervallo di confidenza (95%)	
rendimento	22.14648	0.026	2.683568	41.60939
dens_abi	0.1050968	0.039	.0055033	.2046902
stranieri_resid	14.85168	0.019	2.420941	27.28241
pendolari	- 5.961733	0.002	-9.777549	-2.145917
turismo	0.0002095	0.000	.0001049	.000314
occupazione	17.62423	0.000	11.57557	23.6729
più_di_55_prev	-114.2774	0,004	-192.2829	-36.27182
max_30_prev	46.80297	<u>0.253</u>	<u>-33.72921</u>	<u>127.3352</u>

<sup>3</sup> La variabile "comm\_prev", uguale ad 1 se gli occupati nel commercio superano gli occupati nell'industria e nei servizi, uguale a 0 in caso contrario, non è stata inserita perché residuale.

<sup>4</sup> I comuni non inseriti nell'analisi sono: Badia Tebalda, Bagno a Ripoli, Borgo a Mozzano, Campo nell'Elba, Capraia Isola, Comano, Fiesole, Filattiera, Firenze, Forte dei Marmi, Greve in Chianti, Impruneta, Marciana, Marciana Marina, Molazzana, Pietrasanta, Podenzana, Pontremoli, Rio Marina, San Vincenzo, Scandicci, Sesto Fiorentino, Siena, Villafranca in Lunigiana, Zeri.

Variabili	Coefficienti	P>  t	Intervallo di confidenza (95%)	
ind_prev	-136.8326	0.000	-209.0688	-64.59644
serv_prev	-147.6795	0.000	-228.7167	-66.64229
trasp_pubb	73.4378	0.036	4.866862	142.0087
_cons	76.88085	<u>0.566</u>	<u>-186.4607</u>	<u>340.2224</u>

I risultati dell'analisi evidenziano innanzi tutto la correttezza della logica che ha guidato la costruzione del modello. Per quasi tutte le variabili, infatti, il segno del coefficiente è esattamente quello che ci si aspettava. Non tutti i beta però sono statisticamente significativi, in particolare il P-value risulta  $>0,05$  per max30\_prev e per la costante, ed in entrambi i casi anche l'intervallo di confidenza è molto ampio, ma soprattutto ammette il passaggio del valore di beta dallo zero.

I risultati mostrano come, il prezzo degli immobili, sia influenzato maggiormente dalle variabili relative alle caratteristiche dell'economia locale che dalle variabili relative alla popolazione. Un'economia locale prevalentemente basata sull'industria o sui servizi, invece che sul commercio, comporta una riduzione del valore medio delle residenze di circa 136 euro/mq nel primo caso e di oltre 147 euro/mq nel secondo. A tale proposito si possono fare alcune osservazioni. Innanzi tutto, questo risultato sembra avvalorare le ipotesi espresse nelle teorie della localizzazione ed in particolare in quelle del *trade off*, secondo cui la distanza dal centro che viene presa in considerazione nelle scelte localizzative, è espressa sia in termini di distanza dal vero e proprio centro della città, che di distanza e possibilità di accesso alle attività terziarie e commerciali. In questo senso stupisce il valore fortemente negativo (non solo rispetto al commercio, ma anche rispetto all'industria) assunto dal coefficiente della variabile serv\_prev che, inoltre, è uguale ad 1 per quasi tutti i capoluoghi di provincia, ad eccezione di Prato (dove, nonostante la crisi degli ultimi anni, il settore industriale supera in addetti ed in unità produttive gli altri due settori). Si può però ipotizzare che un'analisi condotta specificando le tipologie di servizi offerti sul territorio, condurrebbe a esiti diversi, in grado di spiegare il perché di questo risultato. In questa sede infatti, la variabile serv\_prev, include tutti i tipi di servizi; vi sono però servizi "di pregio", presenti soprattutto nelle grandi città (dove i valori immobiliari sono fra i più elevati), che costituiscono elemento fondamentale della competitività dei centri urbani. Occorre quindi segnalare che l'analisi, non tenendo conto di queste differenze, rischia di attribuire un effetto negativo anche a quelle attività che invece contribuiscono ad attrarre la domanda e ad innalzare il valore degli immobili.

Anche il tasso di occupazione ha un effetto molto positivo sui prezzi. In questo caso si può facilmente ipotizzare che, un tasso di occupazione elevato, sia indice di una condizione di benessere diffuso nella zona di riferimento e di una qualità della vita piuttosto elevata, dovuta alla possibilità di trovare facilmente un lavoro nella zona di residenza, che si riflette sul prezzo degli immobili.

L'altro aspetto che ha un effetto significativo sui prezzi riguarda le caratteristiche del patrimonio abitativo. Si tratta di variabili che forniscono indicazioni circa la qualità dell'offerta, ma anche sulla sua dinamicità; una prevalenza di abitazioni nuove e recenti è infatti indice della capacità del mercato immobiliare di rispondere alle esigenze della domanda sia in termini qualitativi che in termini quantitativi. Ricordando che la stima del beta per max\_30\_prev non è significativa, risulta comunque evidente che più il patrimonio immobiliare è "giovane", più il mercato valuta positivamente il valore delle residenze. A tale proposito, si può aggiungere che, l'analisi ha messo in evidenza una correlazione positiva ed elevata fra il saldo nel numero delle famiglie e la prevalenza di abitazioni con meno di 30 anni; questo conferma sia che il prezzo cresce al

crescere della domanda, ma anche che il mercato immobiliare toscano è in molti casi in grado di rispondere alla crescente domanda di alloggi residenziali; in caso contrario si genera un effetto di “espulsione” che costringe le famiglie a spostarsi al di fuori del comune, verso le zone circostanti (è il caso di Firenze, dove il saldo negativo nel numero di famiglie registrato nel capoluogo, è compensato dal saldo positivo dei comuni limitrofi).

Le variabili che sembrano avere minore incidenza sulla crescita dei valori immobiliari sono il turismo e la densità abitativa. A tale proposito occorre però fare una precisazione sul formato dei dati di cui si disponeva e sulla scala con cui sono stati inseriti. Per quanto riguarda la densità abitativa si tratta di abitanti per kmq, mentre per il turismo si avevano a disposizione le giornate di presenza turistica in esercizi alberghieri ed extra- alberghieri. In entrambi i casi la scala è 1:1, l'effetto è dunque calcolato su un abitante in più per chilometro quadrato e su una giornata di presenza turistica in più, ed è quindi logico che una unità in più abbia un'incidenza trascurabile. In ogni caso si può notare come, mentre per le presenze turistiche occorre avere delle differenze molto elevate fra i comuni affinché si producano dei differenziali considerevoli sul prezzo degli immobili, per la densità abitativa occorrono disparità meno significative, a conferma della pressione esercitata dalla domanda .

La presenza di prezzi più elevati al crescere della domanda risulta ancora più evidente guardando i risultati relativi alla presenza di residenti stranieri. Si tratta di una nuova forma di domanda che si aggiunge, ma in alcuni casi tende anche a sostituirsi, alla classica domanda proveniente dai residenti toscani e svolge un ruolo molto importante a sostegno del mercato soprattutto nei grandi centri urbani dove, nel corso degli anni, si è assistito ad un progressivo spostamento della popolazione locale verso zone esterne alla città alla ricerca di una qualità della vita più elevata e di migliori condizioni abitative a prezzi inferiori.

Rispetto alle teorie della localizzazione precedentemente citate, altri due risultati confermano le assunzioni che vengono fatte in questi modelli. Innanzi tutto l'effetto negativo esercitato sul prezzo dalla presenza di pendolari in uscita dal comune, che indica la scelta di una residenza lontana dal luogo di lavoro o di studio, ma a prezzi meno elevati. Le conseguenze, sia in termini economici che sociali del pendolarismo, sono state già affrontate nel secondo capitolo, ma è utile ricordare che spesso le famiglie si trovano costrette ad affrontare i costi (non solo monetari) di tali scelte, poiché risultano comunque inferiori al costo che si troverebbero a sostenere scegliendo una localizzazione meno decentrata.

L'altra osservazione riguarda la presenza di servizi di trasporto pubblico. In questo caso si può parlare di un'incidenza reciproca fra prezzo e trasporti pubblici. Infatti, la presenza di un sistema di trasporti in grado di collegare agevolmente una zona al suo interno, ma anche ai territori circostanti, determina sicuramente un incremento dei suoi valori residenziali, ma nel lungo periodo accade anche che siano le scelte localizzative degli individui ad influenzare lo sviluppo di adeguati servizi di trasporto pubblico. Lo spostamento di una sostanziale quota di popolazione (per le ragioni precedentemente citate) in un comune, ed il conseguente aumento dei prezzi dovuto alla crescita della domanda, ne aumentano l'attrattiva e possono indurre alla pianificazione di interventi a sostegno dei trasporti anche in zone precedentemente escluse da tali servizi.

Un'ultima osservazione merita di essere fatta sulla costante. In questo modello, tenendo sempre presente che esso non può contenere tutte le variabili che hanno un qualche effetto sulla formazione del prezzo degli immobili, può essere considerata indicativa della rendita assoluta, ossia di quella rendita che si viene a creare nel momento in cui un terreno viene dichiarato edificabile da un piano regolatore. Si può, con la dovuta cautela affermare che, in Toscana, un terreno agricolo che non abbia alcun elemento di differenziazione rispetto agli altri, avrebbe un valore di circa 77 euro al metro quadro; tutto il resto è determinato dalle scelte dei pianificatori e dalle preferenze localizzative degli individui.

## **5. Le politiche a sostegno della casa e di riqualificazione urbana.**

### **5.1. Le motivazioni dell'intervento pubblico nel settore immobiliare.**

Gli obiettivi tradizionali delle politiche pubbliche in materia di mercato residenziale sono riconducibili a tre ambiti principali:

1. garantire condizioni di equità a tutta la popolazione;
2. correggere le esternalità che affliggono il mercato;
3. favorire la stabilità e la crescita economica.

Le diverse finalità fanno riferimento a caratteristiche specifiche del bene abitazione e del funzionamento del mercato edilizio. In particolare, nel primo caso si tiene conto del fatto che la disponibilità di un alloggio risponde al soddisfacimento di un bisogno primario della popolazione, nel secondo si fa riferimento al costo sociale e ambientale rappresentato da ogni nuova costruzione privata, nel terzo si riconosce agli investimenti in edilizia un'importante funzione di politica keynesiana di sostegno allo sviluppo dell'economia e dell'occupazione. L'ultima finalità è tipica dei sistemi economici in fase di industrializzazione e urbanizzazione, mentre le prime due sono tuttora valide per i paesi a sviluppo maturo.

L'intervento pubblico nel settore immobiliare si rende necessario perché gli automatismi del mercato non conducono a soluzioni soddisfacenti dal punto di vista collettivo, vuoi perché escludono una quota di popolazione dalla possibilità di soddisfare un bisogno primario, vuoi perché comportano una cattiva ripartizione tra benefici privati e costi pubblici.

La teoria economica insegna che, in condizioni di concorrenza perfetta, la distribuzione spaziale delle diverse attività umane è determinata dalla diversa utilità che ciascuna deriva dalla localizzazione nelle aree urbane centrali (che, per definizione, sono quelle in cui si concentrano i posti di lavoro, le opportunità di istruzione e formazione, i servizi rari, ecc.), misurata dalla rendita che essa è disposta a pagare per l'uso di quella determinata localizzazione. Nel suo funzionamento teorico, il meccanismo descritto conduce ad un ottimo economico, in quanto ogni porzione di suolo ottiene la massima remunerazione possibile. Nella maggior parte dei casi, però, tale punto di equilibrio non rappresenta anche un ottimo sociale perché si traduce nell'espulsione dai centri urbani di attività che, pur inefficienti dal punto di vista economico, possono avere un importante ruolo sociale (dotazione minima di servizi per le aree residenziali) e nell'insoddisfazione del bisogno di abitazione dei ceti sociali a basso reddito che possono trovarsi nella condizione di avere un forte bisogno di centralità, ma di non essere in grado di pagarla.

Gli strumenti con cui le politiche pubbliche possono intervenire per limitare gli effetti sociali indesiderati fin qui descritti sono numerosi e variano a seconda dell'obiettivo prevalente. Se la priorità è quella di mantenere in ambito urbano anche le funzioni economiche meno efficienti, lo strumento più comunemente utilizzato è quello della pianificazione urbanistica, che stabilisce la quantità e la collocazione del suolo da destinare a ciascuna attività. E' chiaramente uno strumento che agisce dal lato dell'offerta, razionando la quantità di suolo disponibile per ogni funzione, il cui difetto principale, in condizioni di domanda crescente, è quello di contribuire all'innalzamento dei valori immobiliari.

Se la priorità è invece quella di garantire l'accesso all'abitazione ai ceti meno abbienti, gli strumenti tradizionalmente più utilizzati sono quelli che prevedono l'uso di risorse pubbliche per la costruzione di alloggi dedicati a particolari segmenti di domanda e quelli che mirano ad integrare il reddito familiare o ad abbassare il costo delle abitazioni per i ceti meno abbienti, al fine di metterli in grado di soddisfare i propri bisogni sul mercato. Rientrano in questa categoria

di intervento strumenti quali le agevolazioni fiscali e finanziarie concesse per l'acquisto delle abitazioni e i contributi erogati per il pagamento dei canoni di affitto. Anche in questo caso esistono delle controindicazioni. La costruzione di alloggi pubblici, se di entità inferiore al bisogno, tende a creare forti discriminazioni tra coloro che riescono ad accedere al beneficio e coloro che, per esaurimento delle risorse, restano esclusi. La concessione di agevolazioni e sussidi, se non accompagnata dal rispetto di determinati requisiti, tende a favorire la naturale tendenza inflazionistica del mercato immobiliare, in quanto si traduce in un ampliamento della domanda solvibile.

Le politiche fin qui analizzate mirano ad influenzare la distribuzione territoriale delle diverse attività e ad evitare l'esclusione sociale. Esiste, però, una seconda motivazione rilevante dell'intervento pubblico, rappresentata dalla possibilità di influire sui tempi e sui modi dello sviluppo urbano. Anche in questo caso, la teoria economica insegna che, in condizioni di concorrenza perfetta, l'edificazione avviene nel momento in cui il valore della rendita edilizia al netto dei costi di costruzione supera quella agricola, mentre le modalità dell'edificazione riflettono le esigenze espresse dalla domanda presente nel momento. In generale, quindi, il tipo di sviluppo urbano, intensivo o estensivo, dipende dalla velocità di aumento della popolazione commisurato al livello del costo di trasporto. Ciò implica che periodi di veloce incremento demografico, accompagnati da alti costi di trasporto o da carenza/assenza di servizi di trasporto tendono a ritardare il momento dell'edificazione e a favorire lo sviluppo di insediamenti ad alta densità edilizia (sviluppo urbano italiano degli anni '50-'60), mentre periodi di ristagno demografico, accompagnati da progressiva diminuzione dei costi di trasporto tendono ad anticipare il momento dell'edificazione e a favorire il fenomeno dello sprawl urbano (situazione italiana degli ultimi anni).

Gli strumenti con cui le politiche pubbliche possono intervenire sono anche in questo caso molto vari. Fra i più rigidi troviamo ancora una volta la pianificazione urbanistica, da intendersi in particolare come individuazione delle aree non edificabili e come indicazione degli standard abitativi ammessi nelle aree edificabili. Strumenti più flessibili sono rappresentati invece dalla previsione di imposte che rendono più costosa l'edificazione o incentivi che la rendono più conveniente, al fine di ritardare o anticipare il momento dell'edificazione.

## **5.2. Gli strumenti giuridico-urbanistici della riqualificazione in Italia.**

### **5.2.1. Il Piano Regolatore Generale.**

Il P.R.G. costituisce lo strumento di pianificazione territoriale più rilevante, il primo che storicamente è stato adottato nelle prime città industriali. Attualmente, quasi tutti i comuni sono stati obbligati alla sua adozione e quelli che ancora ne sono sprovvisti costituiscono un'eccezione.

Il Piano Regolatore Generale è la configurazione giuridica del piano delle "zonizzazioni", utilizzato in tutti i paesi interessati dallo sviluppo dell'economia industriale. La sua funzione consiste nella disciplina dell'utilizzazione del territorio in maniera armoniosa e funzionale alle esigenze di vita ed economiche della comunità in esso insediata, attraverso la definizione del "dove", del "come" e del "quanto" della trasformazione urbanistica delle singole parti del territorio.

Anzitutto lo strumento deve indicare la localizzazione delle principali vie di comunicazione interessanti il territorio comunale (strade, ferrovie, vie d'acqua) e contestualmente degli impianti ad esse inerenti (ad esempio la stazione ferroviaria). In secondo luogo deve contenere la localizzazione degli "spazi ad uso pubblico", cioè quelle aree destinate a rimanere inedificate per essere utilizzate per servizi ad uso pubblico. Il terzo tipo di localizzazione che il P.R.G. deve

contenere riguarda le opere pubbliche (scuole, ospedali, pubblici uffici, ecc...), nonché le opere private di pubblica utilità.

Il P.R.G. deve quindi avere contenuti di zonizzazione introdotti dalla legge 1187 del 1968, la quale prescrive che il Piano indichi “i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico”. Si tratta di quelle zone per cui l’interesse pubblico consente l’imposizione di vincoli di inedificabilità a carattere definitivo, senza indennizzo.

Il Piano Regolatore deve poi predisporre la “divisione in zone del territorio comunale e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona” e cioè l’individuazione e la disciplina delle varie “funzioni” territoriali sottesa al piano delle zonizzazioni. Si divide in:

- zone residenziali;
- centro storico;
- zone di completamento;
- zone di espansione;
- zone industriali (suddivise a seconda del tipo di industria);
- zone agricole.

Il P.R.G. dovrà infine contenere le norme per la sua attuazione, cioè quelle disposizione (inserite nella parte normativa del piano) che stabiliscono, con riguardo alle singole indicate nella parte cartografica, quali siano i tipi di interventi edilizi ammessi e i parametri da osservare nell’edificazione. La legge definisce gli standard di indirizzo e di coordinamento, come anche i servizi minimi da prevedere nel piano per le varie zone.

Il contributo del Piano Regolatore Generale alla formazione della rendita è evidente. Il pianificatore agisce, come abbiamo detto precedentemente, sulla rendita assoluta nel momento in cui dichiara edificabile una certa zone; ma non solo, le scelte relative agli interventi infrastrutturali e ai servizi di cui dotare ciascuna zone, come anche le funzioni da essa svolte, influenzano la rendita differenziale come anche le scelte localizzative dei singoli individui.

### **5.2.2. I Piani di recupero.**

L’adeguamento della legislazione all’esigenza di riconversione urbana è stato lento e graduale. E’ la legge 457/1998 ad istituzionalizzare per la prima volta il fenomeno del recupero mediante l’introduzione del “piano di recupero” (art.2, lettera f) del patrimonio urbanistico ed edilizio esistente, relativo alle zone nelle quali, per le condizioni di degrado, sia opportuno procedere a risanamento, ricostruzione, conservazione e migliore utilizzazione del patrimonio stesso.

Di fatto lo strumento ha una scarsissima incidenza per una serie di motivi e sostanzialmente perché identificato ancora come piano attuativo del Piano Regolatore Generale e quindi vincolato a rispettarne le prescrizioni. Inoltre, la legislazione regionale ne ha inoltre limitato spesso l’uso alle zone del centro storico, sono coinvolti una pluralità di proprietari residenti il cui consenso è difficile da ottenere; spetta ai proprietari far eseguire i lavori alle imprese di costruzione e mancano finanziamenti pubblici per le eventuali opere di interesse collettivo.

### **5.2.3. I Piani per l’Edilizia Economica Popolare (PEEP).**

L’edilizia economica e popolare ha assunto un ruolo molto importante nel secondo dopoguerra, per far fronte all’emergenza della richiesta di alloggi conseguente al rapido inurbamento. Si tratta di una politica che si è dimostrata inefficiente sotto molti punti di vista e che ha portato all’elaborazione, nel corso degli anni, dei cosiddetti “programmi complessi”. I PEEP hanno infatti dato origine ad un basso livello qualitativo del costruito e a quartieri carenti di infrastrutture e servizi, necessari a farne vere e proprie parti di città. Ciò si è verificato in quanto la normativa di riferimento ha di fatto disgiunto la realizzazione degli alloggi dai servizi,

facendo sì che venissero costruiti i primi senza che seguisse necessariamente la realizzazione dei secondi.

Il risultato è la presenza nelle nostre città di un tessuto di edilizia residenziale pubblica spesso fortemente degradato e carente di infrastrutture e servizi. Un altro problema attinente all'edilizia residenziale pubblica è la necessità di disporre di aree su cui costruire, per cui la normativa vigente individua in via prioritaria la modalità dell'esproprio, che comporta problemi di tipo procedurale, di tempi e soprattutto forti oneri finanziari per le casse pubbliche.

Per tentare di dare delle risposte immediate a questi problemi e ad altri legati alle esigenze di riqualificazione urbana negli anni Novanta, accanto all'evoluzione legislativa di tipo istituzionale in materia urbanistica, si è sviluppata una normativa statale definita di carattere sperimentale che ha dato origine ai programmi complessi.

#### **5.2.4. I programmi complessi.**

E' con l'introduzione di questi programmi che il quadro normativo a sostegno della riqualificazione cambia notevolmente.

Nei programmi complessi rientrano una serie di strumenti giuridici con caratteristiche comuni, comprendente:

- Programmi integrati di intervento ex art. 18 l. 203/91,
- Programmi integrati ex art. 16 l. 179/92,
- Programmi di Recupero Urbano,
- Programmi di Riqualificazione Urbana,
- Contratti di quartiere,
- Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio.

Questi strumenti nascono da diverse cause ed esigenze. Quelle di ordine legislativo vanno ricondotte alla complessità delle procedure di approvazione dei P.R.G. comunali, delle loro varianti e dei piani attuativi. Un'altra causa è legata, come accennato nel paragrafo precedente, all'inefficienza delle tradizionali politiche di edilizia residenziale pubblica.

Benché non si tratti di politiche espressamente dirette al sostegno del fabbisogno abitativo, l'attenzione che questi programmi rivolgono alle zone più disagiate delle città, dovrebbe avere come primi beneficiari proprio quei soggetti "deboli" che trovano difficoltà nell'accesso al mercato immobiliare, costretti a vivere in contesti caratterizzati da bassa qualità urbana ed in quotidiane condizioni di disagio.

Vediamo brevemente cosa prevedono questi programmi:

*I Programmi integrati ex art. 18 l. 203/91* sono programmi straordinari di intervento di edilizia residenziale pubblica destinata ai dipendenti delle amministrazioni dello Stato. Sono infatti gli operatori del settore (oltre ai comuni, gli IACP – Istituti Autonomi Case Popolari – ma anche le imprese di costruzione e le cooperative o loro consorzi) a proporre la localizzazione delle aree da destinare all'edificazione attraverso una trattativa diretta con il comune e, soprattutto, è possibile proporre destinazioni d'uso in difformità col P.R.G. evitando la procedura ordinaria di variante. Questa scelta avviene però in assenza di un quadro di regole relative alla scelta localizzativa delle aree ed al controllo economico e qualitativo della trasformazione.

*I Programmi integrati ex art. 16 l. 179/92* perseguono la "riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale", coinvolgono grandi porzioni urbane obsolete o degradate e possono interessare "zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione", con "interventi di una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana". Si tratta di una definizione di ampia portata che comprende una pluralità di tipologie di intervento (interventi residenziali, infrastrutturali, recupero di aree dismesse o di parti del centro storico, ecc...) spesso

integrate all'interno di un unico programma per il perseguimento di organici obiettivi strategici a livello urbano.

I soggetti coinvolti tra gli operatori pubblici, oltre ai comuni (per legge promotori dei programmi), possono essere gli IACP e gli altri possibili enti interessati da trasformazioni urbane: università, Ferrovie dello Stato, Province e Regioni; tra gli operatori privati possono partecipare imprese e cooperative, tradizionali operatori dell'edilizia, enti creditizi, singoli proprietari delle aree e degli immobili. Per quel che riguarda le risorse, accanto a quelle pubbliche, un ruolo importante deve essere svolto da quelle private.

*I Programmi di Recupero Urbano (PReU)*, previsti dall'art. 11 della l. 493/93, riqualificare i quartieri di edilizia residenziale pubblica realizzati soprattutto nel dopoguerra, coerentemente con le azioni intraprese da qualche anno in Europa per combattere il degrado delle aree periferiche.

Gli interventi riguardano le urbanizzazioni primarie e secondarie, l'arredo urbano, la manutenzione ordinaria e straordinaria, il restauro e la ristrutturazione degli edifici, l'integrazione di nuove funzioni.

Anche per questi programmi è previsto il concorso di risorse pubbliche e private, che diventa un requisito obbligatorio e non più facoltativo.

Un aspetto rilevante dello strumento è l'obbligo per i Comuni, nell'eventualità di variante al piano urbanistico tramite accordo di programma, di garantire la necessaria pubblicità del programma nei termini previsti dalla legge statale.

*I Programmi di Riqualificazione Urbana (PRU)* traggono la loro origine dal sopracitato art. 16 della l. 179/92 e appartengono alla tipologia di programmi integrati in esso individuati.

Si caratterizzano per il finanziamento pubblico a carico del Ministero dei Lavori Pubblici "per la realizzazione di interventi di particolare rilevanza e specificità".

Il tipo di strumento di fatto coincide con quello dei programmi di recupero urbano, pur differenziandosi per la procedura di controllo statale anziché regionale: hanno gli stessi contenuti in termini di obiettivi urbanistici e di integrazione funzionale, estesi a tutte le aree di trasformazione della città con particolare riguardo alle aree dismesse.

*I Contatti di Quartiere* previsti con deliberazione C.E.R. del 5/6/97 sono, insieme ai successivi PRUSST, i più recenti strumenti statali a per la riqualificazione della città.

Essi si applicano in "quartieri segnati da diffuso degrado e da carenze di servizi, in un contesto di scarsa coesione sociale e di marcato disagio abitativo", caratterizzandosi come strumenti per un vero e proprio risanamento sociale e urbano.

I Contratti di quartiere, anch'essi soggetti a selezione nazionale, sono finanziati con fondi destinati all'edilizia sperimentale sovvenzionata, alla realizzazione della quale si possono aggiungere interventi di edilizia residenziale e la realizzazione di opere infrastrutturali, con il concorso di finanziamenti pubblici o privati.

Tra le loro funzioni rientrano:

- il rinnovo edilizio;
- l'incremento della funzionalità del contesto urbano;
- l'aumento dei servizi e del verde pubblico;
- la realizzazione o il miglioramento di opere infrastrutturali;
- il miglioramento della qualità abitativa e ambientale;
- l'attenzione al risparmio energetico.

Viene anche perseguito il diretto coinvolgimento degli abitanti dei quartieri, con iniziative volte all'aumento dell'occupazione e della formazione professionale giovanile, al recupero dell'evasione scolastica, all'assistenza degli anziani, alla realizzazione di strutture di accoglienza

e di spazi per la socializzazione. Per tali scopi è prevista la cooperazione con associazioni senza scopo di lucro e con privati operanti nel settore dei servizi.

*I Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST) ex D.M. Ministero dei Lavori Pubblici del 27 novembre 1998, corrispondono agli orientamenti in tema di sviluppo equilibrato del territorio comunitario e di integrazione degli obiettivi di coesione socio- economica, di competitività e di sviluppo sostenibile, previsti dai regolamenti dell'Unione Europea.*

Con i PRUSST l'obiettivo della riqualificazione si allarga dalle città al territorio periurbano e extraurbano. Tali programmi sono essenzialmente finalizzati alla realizzazione, in determinate aree, una dotazione minima di infrastrutture e servizi, in grado di orientare e di promuovere occasioni di sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, ambientale e sociale, creando una condizione di indifferenza e non discriminazione fra le diverse aree.

I programmi prevedono interventi pubblici di dimensione ed importanza tali da favorire progetti di investimento di operatori pubblici e privati; gli interventi possono riguardare infrastrutture a rete e puntuali, opere di urbanizzazione secondaria, interventi privati per insediamenti produttivi, per edilizia residenziale, per attività nel settore no profit, della cultura e altro. Possono anche prevedere azioni in favore dello sviluppo dell'occupazione, del credito e della formazione professionale mediante l'intervento delle amministrazioni pubbliche.

### **5.3. Le politiche per la casa in Toscana.**

#### **5.3.1. L'edilizia sovvenzionata.**

Gli interventi di questo tipo comprendono tutti gli alloggi di proprietà dello Stato, degli Enti Pubblici Territoriali, delle Aziende Territoriali di Edilizia Residenziale (ATER) e loro trasformazioni, acquisiti, realizzati o recuperati con risorse esclusivamente pubbliche e destinati alla locazione a canone sociale per le famiglie in condizioni di particolare debolezza socio-economica. Gli alloggi sono assegnati ai nuclei familiari richiedenti sulla base di apposite graduatorie formulate dalle Amministrazioni Comunali e i canoni di locazione sono determinati sulla base del reddito annuo, secondo tre fasce: canone sociale, canone protetto e canone massimo. La perdita dei requisiti reddituali e/o soggettivi per cui è stato assegnato l'alloggio dovrebbe comportare la decadenza dal beneficio.

In Toscana, l'offerta abitativa sociale è costituita da oltre 50.000 alloggi, per la maggior parte gestiti dalle 10 ATER presenti sul territorio regionale. Rapportando la disponibilità degli alloggi alla numerosità delle famiglie, si ottiene un'offerta relativa di 3,6 alloggi ogni 100 famiglie, ovvero più bassa di quella già esigua rilevata a livello nazionale (5 alloggi ogni 100 famiglie, contro i 16 della media europea). Un dato che probabilmente si spiega con il livello di reddito generalmente medio- alto che caratterizza la regione e con la minore incidenza della grandi agglomerazioni urbane in cui si concentra solitamente il disagio sociale, ma che contribuisce ad allargare l'area delle famiglie in difficoltà nel momento in cui l'evoluzione del mercato privato non consente più un incontro soddisfacente tra domanda e offerta di abitazioni.

**Tabella 5.1. Alloggi di edilizia sovvenzionata per L.O.D.E.<sup>5</sup>**

	Totale alloggi	% sul totale	Alloggi per 100 famiglie	% in comuni ad alta tensione abitativa	% nel capoluogo
Massa-Carrara	4.407	8,8	5,5	81,9	78,9
Lucca	3.940	7,9	2,7	63,4	24,1
Pistoia	1.666	3,3	1,6	59,1	46,9
Firenze	12.791	25,6	4,0	85,3	68,0
Empolese	1.201	2,4	2,1	38,8	-
Livorno	9.603	19,2	7,2	87,2	74,1
Pisa	6.488	13,0	4,3	65,0	45,6
Arezzo	2.876	5,7	2,3	40,2	36,4
Siena	1.996	4,0	2,0	51,0	39,4
Grosseto	3.214	6,4	3,7	55,9	45,9
Prato	1.851	3,7	2,2	90,4	85,1
TOSCANA	50.033	100,0	3,6	73,4	58,6

Fonte: Regione Toscana.

I beneficiari di questo intervento pubblico dovrebbero rappresentare il segmento più debole della domanda di abitazioni. La quota maggiore è costituita dalle tradizionali coppie con figli. Rispetto al recente passato, tuttavia, non si tratta più prevalentemente di famiglie con molti figli minori, bensì di nuclei con 1 o 2 figli in età compresa tra i 18 e i 35 anni. La loro inclusione tra i beneficiari degli alloggi pubblici potrebbe derivare in larga parte dal fatto che si tratta di assegnatari di vecchia data, che hanno ottenuto l'alloggio quando la famiglia vedeva la presenza di molti figli minori. Il secondo segmento di beneficiari, in ordine di rilevanza numerica, è costituito dalle persone sole, in cui fortemente prevalente è il gruppo degli ultrasessantacinquenni. Si tratta, in questo caso, di un segmento di disagio sociale in forte ascesa, sia perché è in aumento il peso delle persone anziane sul totale della popolazione, sia perché la condizione di persona sola agisce da rilevante fattore di svantaggio sulla situazione economica.

### **5.3.2. L'edilizia agevolata.**

L'intervento pubblico a sostegno dei consumi abitativi delle famiglie in questo ambito si attua tramite la concessione di contributi a fondo perduto (in conto interessi o in conto capitale) a favore di nuclei familiari con livelli di reddito medio-bassi, al fine di favorirne l'acquisto, o più raramente l'acquisizione in locazione, della prima casa.

L'erogazione dei contributi non avviene direttamente nei confronti delle famiglie, bensì attraverso le cooperative e le imprese di costruzione che risultano ammesse ai finanziamenti pubblici, a seguito della partecipazione ai bandi di concorso organizzati a livello locale. I contributi, infine, sono concessi esclusivamente per la realizzazione di alloggi aventi caratteristiche e tipologie stabilite e con costi complessivi inferiori rispetto a quelli di mercato.

I beneficiari sono nella maggior parte dei casi soggetti residenti nei comuni ad alta tensione abitativa dei L.O.D.E. di Firenze, Livorno e Pisa. La dimensione familiare è contenuta (2,2 persone in media) e l'età media è relativa alla fase centrale della vita adulta (39 anni), dato che comunque l'intervento richiede un livello di risparmio sufficiente al pagamento del valore dell'abitazione che resta a carico dell'acquirente. Il reddito imponibile di riferimento è inferiore alla media regionale. Le dimensioni prevalenti dell'alloggio sono medio-grandi (74mq di superficie utile in media) e l'intervento pubblico copre circa ¼ del suo valore.

<sup>5</sup> I L.O.D.E. ovvero Livello Ottimale Di Esercizio, sono 11 ambiti territoriali che radunano in forma associata i comuni di ogni provincia - in Toscana ve ne sono 11 poiché la provincia di Firenze è suddivisa nei L.O.D.E. di Firenze ed Empoli.

Ciascun L.O.D.E. determina le priorità e le politiche della casa facendo riferimento al fabbisogno e alla domanda.

**Tabella 5.2. Caratteristiche dei richiedenti degli alloggi per L.O.D.E.**

	Nr. domande	età media del richiedente	nr. Medio componenti	Reddito medio imp	Agevolazione media	Sup. Utile media (mq)	% copertura del costo
Massa-Carrara	10	32	2,3	18.171	28.215	85	30,0
Lucca	73	39	2,3	16.883	26.906	81	26,2
Pistoia	61	37	2,3	17.876	26.761	84	25,7
Firenze	456	39	2,1	18.605	23.286	70	25,1
Empolese	54	37	2,1	18.209	21.026	70	24,6
Livorno	212	41	2,4	19.123	25.159	74	25,0
Pisa	212	41	2,3	18.066	24.958	76	26,4
Arezzo	149	40	2,2	18.897	24.150	75	24,2
Siena	30	42	2,4	19.646	22.358	75	23,2
Grosseto	59	39	2,3	18.188	22.436	74	25,8
Prato	29	37	2,2	15.394	27.423	73	29,7
TOSCANA	1.345	39	2,2	18.424	24.272	74	25,4

Fonte: Regione Toscana.

### **5.3.3. Il sostegno al reddito delle famiglie in locazione.**

L'istituzione di un fondo nazionale (art.11 L.431/98), integrabile con risorse regionali e locali, da destinare alle famiglie in difficoltà economica sul mercato privato della locazione rappresenta l'innovazione più importante delle politiche residenziali contemporanee. I destinatari potenziali di tale intervento sono rappresentati dai nuclei familiari con reddito troppo esiguo per accedere alla proprietà dell'abitazione di residenza, ma con reddito troppo elevato per ottenere l'assegnazione di un alloggio di edilizia pubblica.

Per poter accedere ai contributi suddetti, le famiglie devono presentare una serie di requisiti, tra cui:

1. la titolarità di un contratto di locazione regolarmente registrato, riferito ad alloggio adibito ad abitazione principale;
2. un reddito annuo complessivo dell'intero nucleo familiare non superiore a due pensioni minime INPS (10.452,00 Euro) per la fascia A e non superiore al limitemassimo previsto per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica (pari a 13.100,00 Euro di reddito convenzionale) per la fascia B;
3. un canone di locazione che incide in misura non inferiore al 14% del reddito per i redditi più bassi (fascia A) e non inferiore al 24% per quelli più alti (fascia B).

Possono dare ulteriori punteggi di priorità situazioni soggettive quali la presenza di persone con più di 65 anni di età, di portatori di handicap, di nuclei monogenitoriali o di famiglie con molti figli minori.

I contributi vengono erogati secondo l'ordine di priorità stabilito nella graduatoria finale fino ad esaurimento delle risorse. L'entità degli stessi è pari alla parte del canone eccedente il 14% del reddito per i soggetti di fascia A e alla parte eccedente il 24% del reddito per quelli di fascia B, fino ad un massimo di 3.098,74 Euro annui nel primo caso e di 2.324,06 nel secondo.

**Tabella 5.3. Distribuzione delle domande per fascia di intervento, dimensione familiare e tipo di comune.**

	Fascia A	Fascia B	Toscana
	Dimensione del nucleo familiare		
1 componente	44,1	17,8	31,5
2 componenti	23,5	25,6	24,5
3 componenti	15,3	21,4	18,2
4 componenti	11,1	20,1	15,4
5 e più	6,0	15,2	10,4
Totale	100,0	100,0	100,0
	Tipo di comune		
Comune a tensione abitativa	60,5	59,3	59,9
Altro comune	39,5	40,7	40,1
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Regione Toscana.

Nel 2003, 252 Comuni toscani su 287 (pari all'87,8%) hanno elaborato una graduatoria per l'accesso ai contributi per l'affitto, per un totale di 15.596 domande giudicate ammissibili ed un totale di circa 35 milioni di Euro di risorse distribuite. Considerato che, secondo una recente rilevazione, il 17% della famiglie toscane, pari a 234.232 unità, vive in un alloggio in affitto e che oltre 50.000 di queste dispongono di un alloggio di proprietà pubblica, il disagio economico interessa almeno l'8,5% del totale dei nuclei familiari in locazione sul mercato privato. La parte maggioritaria di questi nuclei si trova nei cosiddetti comuni ad alta tensione abitativa, vale a dire nelle aree che sperimentano i valori immobiliari più alti.

## **Conclusioni.**

I temi rilevanti dal punto di vista delle politiche per la casa sono essenzialmente tre: uno specifico e due, per così dire, estensivi.

Il nodo specifico riguarda la tensione abitativa, cioè lo squilibrio tra la domanda e l'offerta di alloggi, che tocca selettivamente particolari categorie di popolazione: giovani, lavoratori precari, famiglie immigrate e, in misura crescente, fasce intermedie di reddito.

Un tema estensivo, strettamente connesso al precedente, riguarda la dispersione della residenza entro una più vasta area urbana che tende ad estendersi al di fuori delle grandi città, generando un'emergenza abitativa anche in alcuni circuiti esterni ai grandi agglomerati urbani.

Va, infine, segnalata la questione dell'impatto sociale delle scelte urbanistiche, e in particolare delle domande di servizi e di investimenti conseguenti allo spostamento di quote di residenza sul territorio.

La ricerca ha messo in evidenza l'esistenza di una serie di elementi, aventi dimensioni differenti nei vari sistemi locali, in grado di agire positivamente o negativamente sul valore degli immobili. Si tratta però di fattori sui quali è difficile ipotizzare una forma di intervento pubblico, poiché si riferiscono alla normale evoluzione della popolazione, come anche ad elementi che costituiscono parte della competitività di un sistema locale di cui le amministrazioni tendono opportunamente a promuovere lo sviluppo, piuttosto che a porvi dei disincentivi.

La questione abitativa dovrebbe dunque essere affrontata a partire dai fenomeni che l'hanno generata: l'inefficienza del mercato immobiliare (intesa come incapacità di soddisfare le esigenze della domanda) e l'impossibilità per alcune classi di popolazione di accedervi, sia in termini di acquisto che di locazione.

Tuttavia, le politiche messe in campo per affrontare il problema della casa risultano spesso inadeguate.

Nell'ambito di qualsiasi iniziativa per la rigenerazione urbana può presentarsi un rischio fondamentale: che le politiche pubbliche siano indotte ad intervenire in modo differenziale, considerando la pianificazione delle parti "forti" e di quelle "deboli" della città come se si trattasse di due tipi di intervento corrispondenti a finalità distinte. Laddove tale rischio si concretizza, le politiche relative alle zone più ricche di funzioni pregiate e con una popolazione più favorita, tendono ad essere intese come un mezzo per accrescere la competitività internazionale della città, al di fuori di ogni altra considerazione circa le ricadute delle azioni intraprese sul complesso del sistema insediativo. All'opposto, l'intervento sulle aree più svantaggiate della città rischia di avere un carattere soltanto compensativo o, peggio, di essere intrapreso in termini puramente assistenziali, ovvero come un insieme di provvedimenti volti solo ad evitare l'aggravarsi di fenomeni di emarginazione o di degrado.

Anche le politiche di edilizia sociale e di contributo agli affitti si sono rivelate il più delle volte inadatte alla risoluzione dei problemi che intendono affrontare. Un primo problema riguarda i criteri di accesso alle agevolazioni, che spesso escludono dai contributi rilevanti quote di popolazione aventi un reddito insufficiente per muoversi sul mercato, ma considerato troppo alto per la partecipazione ai bandi o l'inserimento nelle graduatorie. Un'altra questione attiene all'incapacità di queste politiche di aiutare i soggetti beneficiari a riuscire, in un secondo momento, a reperire un alloggio sul mercato, agendo sul reddito o sul livello dei prezzi delle abitazioni e dei canoni di affitto.

Uno strumento molto importante a disposizione delle pubbliche amministrazioni, è quello dell'imposizione fiscale. A tale proposito, alcune proposte meriterebbero di essere discusse:

- l'introduzione di un'aliquota fissa sugli immobili residenziali in affitto a canale concordato (pari a quella per le rendite finanziarie) separata dall'Ire<sup>6</sup>;
- una diversa modulazione (fino all'azzeramento) delle aliquote Ici per gli alloggi in affitto col canale concordato, come già avviene in alcune città;
- la detrazione dall'Ire per gli inquilini di non meno del 30% dell'ammontare annuo del canone d'affitto;
- l'esenzione Ici sul patrimonio Erp<sup>7</sup>, giustificata dalla natura strumentale a finalità sociali. Le risorse così recuperate potrebbero essere reinvestite nella manutenzione e nella gestione dell'edilizia sociale;
- la riduzione delle imposte sulle compravendite immobiliari destinate alla prima abitazione o all'affitto a canone sociale o concordato, anche per favorire la mobilità intercomunale e interregionale;
- sempre per favorire la mobilità, la previsione di forme di deducibilità degli oneri di intermediazione delle compravendite;
- rendere strutturali gli sgravi Ire e Iva per gli interventi di recupero e manutenzione straordinaria, estendendo la possibilità di utilizzare lo sgravio fiscale anche per la manutenzione ordinaria (stabilendo un tetto minimo per il suo utilizzo). L'estensione dello sgravio si giustifica col fatto che, in questi anni, esso si è dimostrato valido strumento non solo per il recupero e la riqualificazione edilizia, ma anche per l'emersione del lavoro nero e per la crescita occupazionale;
- l'accelerazione della riforma del catasto al fine di avere uno strumento capace di registrare il valore reale del patrimonio immobiliare e la sua dinamica in rapporto ai processi di trasformazione urbana.

Un'ultima considerazione riguarda gli Osservatori istituiti presso le Regioni. Una politica per la casa che si ponga obiettivi di coerenza e uniformità sul territorio nazionale non può prescindere dalla conoscenza dei fenomeni in atto e degli effetti prodotti da norme e programmi d'intervento. Ciò a maggior ragione quando l'autonomia regionale è ampia ed è possibile differenziare gli obiettivi e le modalità d'intervento per ciascun territorio. Compito delle Regioni deve essere quello di assicurare certezze alla programmazione della politica abitativa attraverso il potenziamento degli Osservatori regionali sulla condizione abitativa, collegandoli con l'Osservatorio istituito presso il ministero delle Infrastrutture. Dall'attività di monitoraggio della domanda e di conoscenza degli interventi programmati, deriva il necessario orientamento degli operatori pubblici e privati.

---

<sup>6</sup> Imposta sul reddito.

<sup>7</sup> Edilizia Residenziale Pubblica.

## Bibliografia

ANCE Toscana, Scenari Immobiliari, *Il mercato immobiliare della Toscana. Andamento e previsioni.*, Firenze, febbraio 2002.

ANCE Toscana, Scenari Immobiliari, *Secondo rapporto sul mercato immobiliare della Toscana*, Firenze, febbraio 2003.

ANCE Toscana, Scenari Immobiliari, *Terzo rapporto sul mercato immobiliare della Toscana*, Firenze, febbraio 2004.

ANCE Toscana, Scenari Immobiliari, *Quarto rapporto sul mercato immobiliare della Toscana*, Firenze, ottobre 2005.

Artuso, L., Rizzato, P. *Valutazione e qualità nella progettazione territoriale*, III Congresso Nazionale dell'Associazione Italiana di Valutazione, Torino, marzo 2000.

Camagni, R., *Economia Urbana: principi e modelli teorici*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1993.

Camagni, R., Pompili, T., *La rendita fondiaria come indicatore della dinamica urbana: un'indagine empirica sul caso italiano*, in Boscacci, F., Gorla, G. (a cura di), *Economie locali in ambiente competitivo* (p.41-68), Associazione italiana di scienze regionali, Franco Angeli, Milano 1991.

Caselli, R., Cavalieri, A. (Irpel), *Rendita ed accumulazione in Toscana. Un'analisi del mercato immobiliare*. Relazione presentata alla XIV° Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Bologna, 6-8 ottobre 1993.

Censis (a cura di), *Il futuro dell'immobiliare*. 7° rapporto Censis Casa Monitor, Roma. Aprile 2006.

CLES (a cura di), *L'offerta abitativa*, Conferenza regionale sulle politiche abitative, approfondimenti tematici ed elaborati propositivi, allegati al documento, Firenze, 15 ottobre 2005.

Derycke, P. E., *Economia Urbana*, Il Mulino, Bologna, 1972.

Evans, Alan W., *Economia Urbana*, La nuova scienza: serie di economia, Il Mulino, Bologna, 1988.

Irpel (a cura di), *La domanda abitativa*, Conferenza regionale sulle politiche abitative, approfondimenti tematici ed elaborati propositivi, allegati al documento, Firenze, 15 ottobre 2005.

Irpel, Regione Toscana (a cura di), *Il mosaico territoriale dello sviluppo socio-economico della Toscana: schede sintetiche dei Sistemi Economici Locali della Toscana*.- Quaderni della programmazione;7- , Firenze, giugno 2001.

Maggio, M. (International Network for Urban Research and Action – INURA), *La questione abitativa a Firenze. Case in affitto: a che prezzo? Soggetti forti e soggetti deboli: per quanto ancora?*, Assemblea sulla questione abitativa a Firenze, Firenze, 8 giugno 2006.

Miani, F., *Temi e problemi di organizzazione territoriale e pianificazione urbana*, Azzali Editori, Parma, settembre 2004.

Nomisma Real Estate, Gabetti Holding Ufficio Studi, *Classifica della competitività dei mercati immobiliari italiani. Edizione 2006*, rapporto presentato durante la manifestazione fieristica Expo Italia Real Estate, Milano, 26 maggio 2006.

Nomisma (a cura di), *Il mercato abitativo italiano: un'analisi territoriale sullo stato, la conservazione e la redditività*, Bologna, novembre 2006.

Nomisma (a cura di), *The Italian Property Market in 2004: Trends, Forecasts and Players*, Bologna, marzo 2005.

Pinto, R. (a cura di), *Un nuovo protagonista nel mercato della casa: l'immigrato. Indagine nazionale con focus su Roma e Milano*, Scenari Immobiliari, Istituto Indipendente di Studi e Ricerche, Roma, novembre 2006.

Regione Toscana, *Gli elementi innovativi della politica regionale dell'edilizia sociale*, Conferenza regionale sulle politiche abitative, approfondimenti tematici ed elaborati propositivi, allegati al documento, Firenze, 15 ottobre 2005.

Regione Toscana, Irpet, *La Toscana secondo il 14° Censimento della Popolazione e delle Abitazioni. Le abitazioni*. Firenze, dicembre 2006.

Sbetti, F. (a cura di), *1° rapporto sulla casa a Firenze: caratteristiche d'uso del patrimonio, domanda, offerta e mercato*, Osservatorio Casa del Comune di Firenze, Firenze, 1996.

Sbetti, F. (a cura di), *La qualità dell'abitare a Firenze*, Osservatorio Casa del Comune di Firenze, Firenze, 1997.

Storto, G. (a cura di), *Le modifiche dello scenario istituzionale e la peculiarità del problema abitativo*, Conferenza regionale sulle politiche abitative, approfondimenti tematici ed elaborati propositivi, allegati al documento, Firenze, 15 ottobre 2005.

Ufficio Studi Osservatorio Mercato Immobiliare (a cura di), *Rapporto immobiliare 2006. Schede Regionali – Toscana*, Agenzia del Territorio, Roma, 2006.