UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA "GIORGIO FUÀ"

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

SVILUPPO DEL MERCATO IMMOBILIARE ITALIANO DALL'UNITÀ A OGGI

The Development of the Italian real estate market from Unification to the Present Day

Relatore:
Prof. Roberto Giulianelli

Rapporto Finale di:
Alberico Ferretti

Anno Accademico 2025/2026

INDICE

INTRODUZIONE **1**

CAPITOLO I – DALL'UNITÀ ALLA SECONDA GUERRA MONDIALE . **3**

1.1 DISAGIO ABITATIVO NEL CONTESTO DI FINE OTTOCENTO 3

1.2 LO SCANDALO DELLA BANCA ROMANA: COME IL BOOM EDILIZIO HA CONDIZIONATO L'ECONOMIA 8

1.3 IL PERIODO GIOLITTIANO 12

1.4 POLITICHE ABITATIVE DURANTE IL PERIODO FASCISTA 14

CAPITOLO II – DAGLI ANNI '50 AGLI ANNI 2000 ..... **17**

2.1 DAL PIANO INA-CASA AL GESCAL 17

2.2 IL BOOM EDILIZIO DEGLI ANNI `60 20

2.3 GLI ANNI `70: L'EQUO CANONE 23

2.4 LE LIBERALIZZAZIONI DEGLI ANNI `90 26

CAPITOLO III -NUOVO MILLENNIO E PROSPETTIVE FUTURE **29**

3.1 DEPRESSIONE DEL 2008 E CONSEGUENZE DELLA CRISI DEL DEBITO SOVRANO 29

3.2 PERIODO COVID-19 E MANOVRA SUPERBONUS110 34

3.3 SCENARI FUTURI 40

CONCLUSIONI **44**

BIBLIOGRAFIA **46**

SITOGRAFIA **47**

INTRODUZIONE

Il mercato immobiliare è spesso rappresentativo della politica e dell'economia di un paese. I cittadini impegnano gran parte dei loro risparmi nell'acquisto della casa, che rappresenta un passaggio fondamentale per la vita economica, finanziaria e personale di ciascun individuo. La stessa Costituzione italiana considera la casa come "domicilio inviolabile" (Art.14) e predispone lo stato italiano nel favorire "l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitare" (Art.47, comma 2). Occorre quindi interrogarsi su come lo stato italiano, sin dalla sua formazione, si sia relazionato con i propri cittadini attraverso il bene casa e soprattutto come questi ultimi abbiano mutato preferenze rispetto ad eventuali politiche abitative o crisi economiche.

Nel primo capitolo si coprirà il periodo che va dall'Unità fino al periodo fascista, a ridosso della Seconda guerra mondiale. Si analizzano i primi interventi di politica abitativa pubblica per risolvere il disagio abitativo, con il risanamento di Napoli, e il caso della Banca Romana, che rappresenta il primo grande scandalo politico dell'Italia nato proprio con un rapporto ambiguo tra settore immobiliare e credito bancario. Successivamente si fa riferimento al periodo giolittiano di inizio Novecento con i primi movimenti migratori interni e di come il governo liberale abbia affrontato la questione dell'aumento di domanda abitativa in specifiche aree

geografiche introducendo i primi organismi istituzionali per l'organizzazione abitativa. Come ultima analisi del capitolo vi è il riferimento al periodo fascista che utilizza la casa e la pianificazione urbana come strumento di propaganda a favore del regime.

Nel capitolo che seguirà viene preso in esame il periodo che va dal dopoguerra alla fine del XX scolo. Lo stato italiano nel corso dei decenni in considerazione adotta una serie di misure di natura diversificata che inevitabilmente risentono del pensiero economico internazionale che evolve e varia influenzato da talune scuole economiche. Si passa, quindi, da una grande stagione interventista negli anni '50 ad un periodo dirigista negli anni '70, con l'applicazione dell'equo canone, fino ad arrivare negli anni '90 ad un periodo in cui lo Stato riduce il proprio raggio d'azione a favore delle privatizzazioni/liberismo.

Nel terzo capitolo dopo aver analizzato le cause e le conseguenze della crisi dei mutui sub-prime, la crisi del debito sovrano, il periodo Covid-19 con la relativa manovra Superbonus110 si avrà per oggetto una prospettiva futura sulle sfide economiche e sociali che aspettano il mercato immobiliare da qui a breve.

CAPITOLO I – DALL'UNITÀ ALLA SECONDA GUERRA MONDIALE

1.1 DISAGIO ABITATIVO NEL CONTESTO DI FINE OTTOCENTO

Sventrare Napoli? Credete che basterà? Vi lusingate che basteranno tre, quattro strade, attraverso i quartieri popolari, per salvarli? Vedrete, vedrete, quando gli studi, per questa santa opera di redenzione, saranno compiuti, quale verità fulgidissima risulterà: bisogna rifare[1].

Conclusasi la fase di Unificazione, uno degli argomenti più discussi dai politici e funzionari del neonato Regno d'Italia è il disagio abitativo presente in molte zone della Penisola. Se per la maggior parte il territorio presenta zone economicamente depresse (legate per lo più ad attività rurali), centri già densamente popolati come Milano, Roma e Napoli hanno un ulteriore incremento demografico.
Il disagio abitativo assume connotazioni diverse a seconda della zona geografica in esame. Milano è uno dei vertici del Triangolo Industriale italiano e viene travolta dall'aumento di concentrazione di operai e nascita di sobborghi urbani caratterizzati dalle case a ringhiera.
Tuttavia, è nel Centro-Sud che il disagio abitativo assume i risvolti peggiori. Roma inizia a popolarsi per la richiesta crescente di funzionari per l'amministrazione del nuovo Regno; Napoli invece si presenta già ad Unificazione conclusa come una delle città più popolose d'Europa e con un ingente problema di natura igienico.

[1]M. SERAO, *Il ventre di Napoli (Venti anni fa- Adesso - L'anima di Napoli)*, Francesco Perrella Editore, Napoli, 1906, p. 9.

La nuova capitale del Regno, Roma, necessita di una presenza massiccia di persone principalmente per questioni amministrative. Questo causa una crescita improvvisa e repentina del mercato edilizio, Non a caso Forgcas nel suo libro "Margini d'Italia. L'esclusione sociale dall'unità ad oggi" presenta la città "non come un polo industriale o un centro finanziario, ma come una città caratterizzata da piccole industrie, un grande mercato edilizio e un settore terziario in rapida espansione e che ruotava attorno a ministeri, trasporti, istruzione e turismo"[2].

Nel 1870, "la popolazione contava 226.022 abitanti ed era avviata verso un sempre più rapido accrescimento: nel 1901 accoglieva 422.000 abitanti"[3]. Emblematici per questo aumento considerevole di popolazione sono la costituzione di nuovi quartieri, in primis San Lorenzo. Parecchi studiosi, che soggiornano a Roma per diverse esigenze nel corso degli anni, notano la fondazione e lo sviluppo di San Lorenzo, sottolineando una mancata pianificazione architettonica strutturale con annessa precarietà abitativa. Zola afferma "man mano che il delirio cresceva erano sorte altre Società allo scopo di erigere, fuori Roma, altri ed altri rioni, vere cittaduzze, di cui non v'era il menomo bisogno. Dalla porta S.Giovanni alla porta S.Lorenzo, dei sobborghi sorsero come per miracolo"[4].

Maria Montessori, che aveva inaugurato la prima Casa dei Bambini in via dei Marsi a San Lorenzo nel 1907, descrive il quartiere soffermandosi sulle condizioni pietose "l'aspetto di un lembo di città […]. Mi sembrò che un lutto recente gravasse su la

[2]D. FORGACS, *Margini d'Italia. L'esclusione sociale dall'unità ad oggi*, Editori Laterza, 2015, pp.9-10.

[3] Dal sito: https://www.treccani.it/enciclopedia/roma/, consultato in data 25/05/2026.

[4] E. ZOLA, *Roma. Romanzo*, Torino, Stein editrice, 1923, p.246 citata da FORGACS, *Margini d'Italia. L'esclusione sociale dall'unità ad oggi*, p.11.

popolazione che si aggirava per le strade muta, con l'aspetto stuporoso e quasi spaventato"[5].

Napoli rappresenta invero il caso più eclatante di disagio abitativo nonché la prima vera occasione di intervento statale del nuovo Regno nel mercato immobiliare.

Il capoluogo campano è sottoposto al primo grande censimento del Regno: "Il primo censimento della popolazione del regno d'Italia (1861) assegna a Napoli 447.065 ab.; dopo un lieve aumento nel primo decennio (448.335 nel 1871), il progresso diventa notevole fino al 1901 (563.540)"[6].

L'elevata densità abitativa è causa di innumerevoli situazioni di disagio sociali. Studiosi stranieri come Baedeker e Dickens si soffermano proprio su questo tema.

Baedeker, autore tra l'altro di una guida per turisti stranieri, parla di Napoli come un luogo di "conducenti di vetture, guide, venditori ambulanti, mendicanti, ecc."[7] mettendo all'erta i turisti da potenziali pericoli e disagi.

Dickens invece si sofferma sul dispiacere di trovare una città culturalmente e artisticamente florida associata ad un contesto di miseria e depressione dicendo: "non distogliamo troppo accuratamente lo sguardo dalla miserabile depravazione, dal degrado e dalla miseria a cui questa gaia vita napoletana è indissolubilmente legata! Non sta bene trovare Saint Giles's così ripugnante e Porta Capuana così attraente"[8].

---

[5] M. MONTESSORI, *La casa dei bambini dell'Istituto Romano di Beni Stabili. Conferenza tenuta il 7 Aprile 1907*, opuscolo, s.d., s.l. (ma Roma 1907), p.8, citata da FORGACS, *Margini d'Italia. L'esclusione sociale dall'unità ad oggi*, p.13.

[6] Dal sito https://www.treccani.it/enciclopedia/napoli_(Enciclopedia-Italiana)/, consultato in data 25/05/2026.

[7] K. BAEDEKER, *Italy.Handbook for travellers,Southern Italy, Sicily and excurisons to the Lipari islands, Tunis, Sardinia, Malta and Athens,* seconda edizione, Coblenz, Baedeker, 1869, p.34 citata da FORGACS, *Margini d'Italia. L'esclusione sociale dall'unità ad oggi*, p.16.

[8] C. DICKENS, *Impressioni italiane (1864)*, Roma, Robin, 2001, p.201, citata da FORGACS, *Margini d'Italia. L'esclusione sociale dall'unità ad oggi*, p.18.

In un contesto di sovraffollamento, criminalità, condizione igienico-sanitarie precarie si sviluppa l'epidemia di colera del 1884, una delle epidemie con il più alto tasso di mortalità della storia italiana.

Le condizioni insalubri di Napoli erano già note da tempo. Achille Spatuzzi in una relazione sulla salute pubblica di Napoli, datata 1877, parla già di "(Napoli) ove si affolla sempre più una gente mal vestita e mal nutrita e pessimamente albergata tra il luridume, tra i ristagni delle acque di rifiuto, e tra la mal consigliata dispersione di sostanze escrementali"[9].

Avendo quindi una elevata quantità di acqua stagnante e putrida il batterio Vibrio cholerae si diffonde facilmente portando morte e paura.

È in questa occasione che per la prima volta il Regno d'Italia interviene nel settore immobiliare. Con la Legge 15 gennaio 1885, n. 2892, "Per il risanamento della città di Napoli", (in "Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia", n. 14, 19 gennaio 1885) si cerca per quanto possibile di porre rimedio alla situazione sanitaria e di sovraffollamento a Napoli.

Interessante è soffermarsi su tre punti. Il primo è il ricorso al debito pubblico espresso nelle modalità degli art. 2-4 (emissione tramite titoli di stato di un capitale effettivo di 100 milioni di lire, al tasso annuo del 5%, con il debito suddiviso a metà tra le casse del Regno e quelle del comune di Napoli). Il secondo è l'esproprio e calcolo indennità nell'art. 13 (si parla di esproprio per pubblica utilità). Come ultimo punto vi è l'intervento di istituti di credito fondiario, art. 15, che possono concedere mutui agevolati per la ricostruzione di nuove abitazioni (stesso meccanismo di credito poco limpido che sarà fattore determinante dello Scandalo della Banca Romana).

[9] A. SPATUZZI, *Statistica medica diretta all'ordinamento amministrativo della igiene pubblica della città di Napoli,* citata da FORGACS, *Margini d'Italia. L'esclusione sociale dall'unità ad oggi* p.34.

Gli effetti della legge sono duplici. Sul piano sanitario vi è una situazione igienica stabilizzata e un complessivo avvaloramento infrastrutturale della città, con la creazione della rete fognaria e l'ammodernamento dell'allacciamento dell'acquedotto del Serino verso la città. Dall'altra parte però la questione sociale del sovraffollamento non viene risolta ma solamente ritoccata dal punto di vista geografico: con il calcolo dell'indennizzo per l'abbattimento degli edifici vengono premiati i soli proprietari. La diminuzione del numero di case favorisce la creazione di specifiche aree rivalutate economicamente (una su tutte il "Rettifilo", oggi via "Umberto I", simbolo materiale dell'intervento del Risanamento) destinate agli alloggi borghesi e un inevitabile trasferimento delle classi meno abbienti verso la periferia.

Aspetti negativi che saranno ripresi dall'opera emblema di questa forte critica, "*Il ventre di Napoli (Venti anni fa- Adesso - L'anima di Napoli)*" di Matilde Serao del 1906.

1.2 LO SCANDALO DELLA BANCA ROMANA: COME IL BOOM EDILIZIO HA CONDIZIONATO L'ECONOMIA

Napoli con la legge del "Risanamento*"* sperimenta direttamente il fenomeno dell'ingente credito che in quel periodo è concesso dagli istituti bancari e di altri enti. Tale fenomeno ha ovviamente rilevanza in tutto il Regno per dare supporto strategico ed economico alla crescita economica ed industriale del paese. Tuttavia, non è esente da opacità, corruzione e scandali.

Uno scandalo che desta scalpore è quello della Banca Romana. Tra i convolti illustri di tale inchiesta oltre ad esserci il nome dell'allora governatore Bernardo Tanlongo vi sono anche personaggi di spicco della politica ottocentesca come Francesco Crispi e Giovanni Giolitti, in una vicenda che coinvolge istituzioni, banca e che vede nello sviluppo del mercato edilizio una delle sue cause principali. Dopo tale evento l'Italia si dota di un sistema bancario più efficiente, strutturato, gerarchico che vede nell'istituzione della Banca d'Italia (1893), uno dei primi passi necessari per l'ammodernamento e la regolarizzazione del mondo bancario italiano.

TAB 1.1 ***Circolazione cartacea e struttura del sistema bancario italiano, 1862-1914***

Anno	Circolazione cartacea netta (milioni di lire)	Composizione % dell'attivo								Attivo totale (milioni di lire)
		Banche di emissione	Casse di risparmio	Banche popolari	Monti di Pietà	Casse rurali	Società Ordinarie di credito	Cassa DDPP	Istituti di credito fondiario e agrario	
	(1)	*(2)*	*(3)*	*(4)*	*(5)*	*(6)*	*(7)*	*(8)*	*(9)*	*(10)*
1864	122 (a)	...	...	—	—	—	...	—	...	...
1866	517 (a)	...	...	—	—	—	...	—	...	...
1870	929	66,9	18,2	—	—	—	10,9	—	1,7	877 (c)
1874	1.403	40,9	18,5	2,3	—	—	29,5	—	—	1627 (c)
1880	1.527	36,5	21,2	5,6	—	—	20,7	6,5	5,5	2.192
1887	1.356	29,2	19,2	6,8	—	—	25,1	7,5	8,3	2.819
1894	1.576	31,2	22,6	9,3	—	—	13,7	10,4	9,7	3.841
1900	1.586	26,5	23,1	7,7	—	—	15,1	14,2	14,2	6.594
1907	2.272	24,8	21,5	8,6	1,8	0,5	13,7	13,2	11,7	7.145
1911	2.663	22,6	21,4	10,2	1,8	0,8	18,4	15,7	7,1	7.902
1914	3.526	26,4	20,1	11,6	1,9	0,7	18,9	16,0	6,3	11.979

Fonte: V. Zamagni, *Dalla periferia al centro: la seconda rinascita economica dell'Italia, 1861-1981*., il Mulino, Bologna, 1993, pag.181 (rielaborazione).

Nota:

(a) circolazione lorda.

(b) il credito agrario è presente sempre con dei valori del tutto marginali.

(c) comprende solo le banche di emissione e le Casse di risparmio.

Commentando la tabella 1.1 è di notevole rilievo focalizzarsi sul 1880 e sul 1894, anno successivo alla costituzione della Banca d'Italia con relativa riforma del sistema bancario. Interessante è l'aumento del 50% dell'attivo circolante del credito fondiario e agricolo (si passa dal 5,5% del 1880 all'8,3% del 1887), evidente segnale di una forte espansione del mercato immobiliare. Degna di nota è la valutazione delle fluttuazioni delle percentuali di composizione dell'attivo. Viene meno la fiducia degli investitori verso le istituzioni bancarie (da 36,5% si passa al 29,2%, periodo 1880-1884) mentre quella verso istituti di credito alternativi come le Casse di Risparmio o Banche Popolari rimane sostanzialmente inalterata o addirittura aumenta. Complessivamente però la situazione post-riforma del settore bancaria (1893) ristabilizza la situazione.

L'istituto romano nasce come Cassa di Roma nel 12 luglio 1825 e solo nel 1834 diventerà a tutti gli effetti una banca (ovvero Banca Romana) per volere del cardinale Bernetti, segretario di stato di papa Gregorio XVI. Ottiene quindi la possibilità di emissione di moneta. Diventa poi la Banca dello Stato Pontificio per volere di papa Pio IX ma ritornerà ad avere la sua vecchia denominazione di Banca Romana dopo la conquista di Roma da parte del Regno d'Italia nel 1870.

Nel 1889 il governo Crispi su spinta dell'allora ministro dell'Agricoltura, Industria e Commercio Luigi Miceli propone una misura di ispezione per tutti gli istituti di emissione del regno. Ad occuparsi della Banca Romana vi sono il senatore Giuseppe Giacomo Alvisi e il funzionario Gustavo Biagini, che sottoscrivono la "relazione Alvisi-Biagini". Dal documento emerge come "tra le irregolarità l'istituto romano possiede in cassa biglietti emessi abusivamente, duplicando alcune serie già emesse, nei tagli delle 50,200 e 1000 lire, per un totale di 9.050.000

lire che determinavano in parte un eccesso di circolazione accertato di circa 25 milioni di lire" [10].

La relazione viene però insabbiata dall'allora governo Crispi. Ad essere parte attiva nell'occultamento vi è anche il ministro del Tesoro dell'epoca, Giovanni Giolitti. Tuttavia, nel 1892 lo scandalo divampa per la denuncia, in seduta parlamentare, del deputato Napoleone Colajanni che rende nota la "relazione Alvisi-Biagini". Per il clamore e le proteste suscitate dalla denuncia di Colojanni viene istituita una commissione parlamentare, guidata dal senatore Gaspare Finali coadiuvato dall'ispettore Paolo Martuscelli. Nasce la "relazione Finali-Martuscelli" che rileva "numerose irregolarità: circolazione clandestina per 70 milioni di lire, biglietti in doppia serie per 41 milioni di lire e vuoto di cassa per circa 28 milioni di lire"[11]. Come conseguenze dello scandalo l'allora ministro del governo Giovanni Giolitti è costretto a dimettersi per le insinuazioni di aver insabbiato la relazione Alvisi-Biagini quando era Ministro del Tesoro del governo Crispi. Lo stesso Crispi, allora capo del governo, viene anch'egli accusato di aver favorito l'insabbiamento dello scandalo e di aver addirittura ricevuto personalmente denaro dalla Banca Romana. All'attenzione dell'opinione pubblica emerge l'unico indiziato formalmente indagato, Bernardo Tanlongo, reo di aver stampato moneta falso, coperto gli ammanchi di cassa, corrotto funzionari e preso denaro personalmente. Nonostante le gravi accuse formalizzate, nel 1894 viene prosciolto per mancanza di prove e assenza di una legislazione specifica dell'epoca per reati a lui rivolti.

[10]S.PODDI, *La seconda Banca Romana: scandali e banconote – Mensile CN, Cronaca Numismatica*, Editoriale Olimpia, Gennaio 2009, p.35.
[11]S.PODDI, *La seconda Banca Romana: scandali e banconote – Mensile CN, Cronaca Numismatica*, Editoriale Olimpia, Gennaio 2009, p.39.

1.3 IL PERIODO GIOLITTIANO

Il periodo giolittiano (1901-1914) rappresenta un'importante fase di sviluppo per l'economia italiana e di riflesso per il mercato immobiliare.

Tab. 1.2– Popolazione residente in Italia ai censimenti 1881, 1901, 1911 e tassi di variazione media annua (migliaia di abitanti e valori percentuali)

Area territoriale	1881	1901	1911	Var.% media annua 1881-1901	Var.% media annua 1901-1911
Ripartizioni geografiche					
Nord-ovest	7.842	8.803	9.591	0,58	0,86
Nord-est	5.165	5.742	6.550	0,53	1,33
Centro	4.913	5.757	6.200	0,80	0,74
Sud	7.418	8.297	8.821	0,56	0,61
Isole	3.613	4.364	4.680	0,95	0,70
Italia	**28.952**	**32.963**	**35.842**	**0,65**	**0,84**
Regioni di riferimento					
Lombardia	3.730	4.314	4.889	0,73	1,26
Veneto	2.346	2.580	3.009	0,48	1,55
Lazio	1.257	1.586	1.771	1,17	1,11
Piemonte	3.090	3.319	3.414	0,36	0,28
Campania	2.660	2.914	3.102	0,46	0,63
Sicilia	2.933	3.568	3.812	0,98	0,66

Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT, Censimenti generali della popolazione 1881, 1901, 1911 (dati ai confini del 2001). Per il periodo 1861-1921 i dati sono rilevati dal Ministero di agricoltura, industria e commercio.

Nota: i tassi di variazione media annua sono calcolati secondo la formula inversa dell'interesse composto: i = (M/C)^(1/n) – 1. I valori assoluti sono espressi in migliaia di abitanti.

Come si evince nella Tabella 1.2, vi è un costante aumento della popolazione, anche significativo che però presenta delle difformità marcate per aree geografiche.
Nel periodo 1901-1911 il Nord presenta una crescita annua superiore all' 1%, con la Lombardia e il Veneto che presentano i tassi di crescita annui più significativi di tutta quanta la penisola. Nel centro-Italia spicca il Lazio trainato dalla popolosità di Roma. Più indietro il Sud-Italia che deve far fronte anche ai flussi migratori in uscita sia verso il Nord Italia ma anche all'estero.
In tale contesto lo Stato deve iniziare a pensare a soluzioni abitative efficaci e che possano soddisfare per quanto possibile l'aumento della richiesta di case soprattutto in certe aree specifiche. All'inizio del '900 già operano nel paese, nell'edilizia a basso costo, Società di Mutuo Soccorso, Cooperative e Comuni. Tuttavia, il governo, sebbene con le prerogative ideologiche del liberalismo ottocentesco (regolare/disciplinare i settori senza però entrare in prima persona), nel 1903, con la Legge Luzzatti, istituisce gli Istituti Case Popolari.
Nella legge n.251 del 31/05/1903, promossa dall'onorevole Luigi Luzzatti, si desume come lo Stato si proponesse come obiettivo quello di "trasformare e migliorare le condizioni di vita delle popolazioni, in specie dei ceti meno abbienti, applicando nel rapporto sociale il principio della solidarietà, informato a precise esigenze di giustizia distributiva"[12]. Lo Stato, quindi, non ha mira ad un interesse economico o politico specifico ma piuttosto ad un intervento per cercare di uniformare il sistema sociale attraverso la costruzione edilizia. Il modello si ispirava esplicitamente alle tedesche *Werkssiedlungen* e alle *Model Dwellings* seppure con differenze degne di nota.
Gli Istituti Case Popolari avevano "il sostegno dei Comuni, delle Casse di Risparmio locali e delle Associazioni Filantropiche, tutte società alle quali lo Stato

[12] Dal sito https://www.iacpisernia.it/istitu/ente/storia/, consultato in data 08/06/2026.

concedeva crediti agevolati e riduzione delle imposte"[13].Nascono subito nel 1903 i primi istituti a Milano, Roma, Venezia, Bologna e negli anni successivi pure a Torino e Napoli. Ma gli stessi istituti si limiteranno a soddisfare una piccola percentuale dell'ingente domanda abitativa dell'epoca. Questo dato dal fatto che non vi è una uniformità amministrativa per la questione edilizia. Alcuni Comuni iniziano a proporre delle soluzioni di stampo socialista alla richiesta di abitazioni, ambendo alla creazione di un demanio pubblico con aree edificabili che prevedessero case in affitto a prezzi contenuti. Tuttavia, il governo considera questa attività autonoma comunale come ostile e decide di intervenire alla fine del decennio facendo confluire le attività comunali negli Istituti Case Popolari.

1.4 POLITICHE ABITATIVE DURANTE IL PERIODO FASCISTA

Con l'avvento del regime fascista guidato da Benito Mussolini, il mercato immobiliare italiano non viene stravolto ma indirizzato verso la propaganda di regime attraverso un indirizzo architettonico-urbanistico alla cui base vi è una lotta serrata all'urbanizzazione[14]. Mussolini osteggia il processo di urbanizzazione delle città italiane per diversi motivi: vuole limitare assembramenti per rischi annessi di criminalità, disordini, problemi igienici e soprattutto per questioni di ordine sociale all'interno del regime (limitare il passaparola e la socialità per neutralizzare sul nascere potenziali pericoli di dissenso politico).

I due principali cardini dell'urbanizzazione sono una politica edilizia, volta agli sventramenti dei centri città e ad una centralizzazione delle misure edilizie statali,

[13] S. STENTI, *Housing in Italia. Dalle case popolari all'edilizia sociale privata 1903-2015*, Clean Edizioni, 2023, p.16.

[14] Dal sito https://www.rivistailmulino.it/a/10-febbraio-1961, consultato in data 09/06/2026.

e una politica rurale, volta alla bonifica di diverse zone d'Italia con la conseguente costruzione di nuove aree edificabili dalle colonie a veri e propri centri abitabili.
Prendendo spunto dallo sventramento di Napoli del 1885 e dalla Parigi haussmanniana, Mussolini plasma la politica edilizia fascista sull'idea del "piccone risanatore": mettere in risalto in monumenti della Roma Antica a discapito di palazzi medievali, rinascimentali, barocchi ed interi quartieri popolari che si addensano nei pressi dei monumenti/piazze.
Le operazioni di ristrutturazione urbanistica di molte città italiane (Roma in primis, poi Milano, Brescia, Genova) è coadiuvato da enti statali come gli IFACP, gli Istituti Autonomi di Case Popolari, nati nel periodo giolittiani, a cui viene aggiunto l'aggettivo Fascisti, e l'INCIS, ente preposto a fornire alloggio ai dipendenti statali con salario basso.
Vengono creati i primi PRG (Piano Regolatore Generale), documenti che tengono conto dello sviluppo organico del territorio e delle trasformazioni dei comuni.
Ad essere maggiormente penalizzati dalla politica edilizia cittadina sono i più poveri, che sono costretti a trasferirsi dal centro città alle borgate, realizzate proprio dagli IFACP. "Per migliaia di persone si tratta di un esodo forzato che spinge la popolazione nelle borgate, nelle case popolari costruite con materiali scadenti (per esempio a San Basilio e a Gordiani) senza i servizi primari, con alcune eccezioni, come a Garbatella, quartiere con giardini e spazi comuni"[15].
Il quadro normativo dell'edilizia urbana Testo Unico approvato con R.D. 28 aprile 1938, n. 1165, dove si definiscono i criteri di prestiti agevolati, i requisiti per poter accedere o meno all'edilizia statale. Assetto istituzionale che perdura fino al dopoguerra e che rappresenta una base importante di sviluppo per le politiche edilizie successive.

[15] Dal sito https://ilmanifesto.it/archivio/null, consultato in data 09/06/2026.

Dal punto di vista della politica rurale è interessante lo studio che Mussolini commissiona all'ISTAT nel 1934, "Indagine sulle case rurali in Italia". Dallo studio emerge l'analisi di circa 3.7 milioni di case, analizzandone anche lo stato abitativo. Approfondendo tale dato è marcata la disuguaglianza geografica: di tutto il totale delle case analizzate il 4.4% versa in condizione critica di non abitabilità, Ma nell'Italia insulare vi è il numero più alto del 7.5%, nell'Italia centrale del 3.9%, nell'Italia meridionale del 7% e nell'Italia settentrionale il 2,5%.

Il quadro normativo di riferimento per l'opera di bonifica è la Legge Mussolini (n.3134) del 1928 confluita poi nel testo Unico approvato con R.D. 13 febbraio 1933, n. 215. Come conseguenza delle politiche di bonifica integrale vengono costruiti nuove colonie nei pressi delle zone risanate con alcune costruzioni di città ex-novo soprattutto nel Lazio (come, ad esempio, Latina e Pomezia) come anche in altre parti d'Italia (Carbonia).

CAPITOLO II – DAGLI ANNI ’50 AGLI ANNI 2000

2.1 DAL PIANO INA-CASA AL GESCAL

Nell’immediato dopoguerra l’Italia come tutti gli altri paesi coinvolti nel conflitto deve fronteggiare il disastro abitativo causato dagli scontri bellici. La condizione della popolazione “continua ad essere precaria […]. Il reddito pro-capite si era dimezzato, la razione alimentare era diminuita di 1/3 rispetto al periodo prebellico […]. Il biennio 1945-46 fu quello di massima sofferenza”[16].

Sfruttando il piano di ricostruzione europea proposto dall’amministrazione americana (Piano Marshall) in Italia si inaugura una stagione ricca di riforme strutturali che ridisegnano il profilo economico-industriale del Paese. Anche dal punto di vista urbanistico l’Italia deve far fronte ad una crisi abitativa importante.

Per cercare di far fronte a tale sofferenza abitativa viene approvata la legge 28 febbraio 1949, n.43 (nota come “Legge Fanfani”). Inizia quindi il progetto Ina-Casa. Il piano finanzia “attraverso contributi obbligatori sui salari e fondi della fiscalità in generale la costruzione di abitazioni destinate all’affitto o alla vendita a riscatto non solo a favore di categorie disagiate ma anche delle classi medie”[17]. Il Piano Ina-Casa è un esempio di applicazione di politica keynesiana che dagli anni

[16] V.ZAMAGNI, *Dalla periferia al centro: la seconda rinascita economica dell’Italia, 1861-1981*, il Mulino, Bologna, 1993, p.406.
[17] M. BALDINI, *La casa degli italiani*, Il Mulino, 2010, p. 152.

`50 si diffonde rapidamente in Italia: in un periodo di forte recessione lo stato adotta una politica economica anticiclica, aumentando la spesa pubblica e/o riducendo tasse per rilanciare il settore edilizio e sfruttare quindi il moltiplicatore occupazionale con lo scopo di aumentare la domanda di consumi. Al contempo, il piano Ina-Casa diventa un fulgido esempio di manifesto politico della Democrazia Cristiana, di cui Fanfani è fra gli esponenti di punta: la casa come strumento di armonizzazione sociale, nel tentativo di indicare una via alternativa al collettivismo marxista e al liberismo. Nel I Congresso Nazionale della DC, organizzato a Roma nei giorni 24-27 aprile 1946, viene affermato: "Lo Stato democratico favorirà una politica economica e fiscale ed un adeguato sistema creditizio e cooperativo, tali da permettere una progressiva attuazione di questo programma: la casa in proprietà ad ogni famiglia di operai, impiegati e professionisti. Il podere, anzitutto nei luoghi di bonifica e colonizzazione, in proprietà ad ogni famiglia di contadini"[18].

Gran parte dell'industria edile di quegli anni viene assorbita dall'Ina-Casa. Si stima che dei 17.000 architetti presenti all'epoca circa un terzo fosse coinvolto nel progetto[19]. Analizzando i risultati di tale iniziativa politica si osserva come vi siano stati importanti miglioramenti su due livelli, quello del piano occupazionale e

[18] *I congresso nazionale della Dc — Il programma della Dc per la nuova Costituzione* (Roma, 24-27 aprile 1946), in *Atti e documenti della Democrazia Cristiana, 1943-1967,* Roma, Cinque Lune, 1968, vol. I, pp. 231-254: citazioni alle pp. 242-246, corsivi del testo; citato da B. BONOMO, *La proprietà come della casa all'origine dell'Italia repubblicana: politica e legislazione, 1945-1950*, p.227.

[19] P. DI BIAGI, La *grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni '50,* Donzelli Editore, 2001, p. 16.

quello prettamente abitativo. Per quanto concerne il primo punto, "dal 1950 al 1962 i 20.000 cantieri del piano hanno impegnato 102 milioni di giornate-operaie, il 105 del totale delle giornate operaie del periodo, corrispondenti all'occupazione stabile di 40.000 lavoratori edili l'anno"[20]. Dal punto di vista di incremento del patrimonio edilizio italiano, "in quattordici anni sono stati costruiti 1.920.000 vani corrispondenti a 355.000 alloggi (per un importo di 936 miliardi di lire). L'incidenza delle abitazioni Ina-Casa sul totale di quelle realizzate tra il censimento del 1951 e quello del 1961 corrisponde al 10%, con punte più elevate al sud, fino al 18,5% in Calabria"[21].

I risultati ottenuti dal Piano Fanfani sono stati importanti ma non del tutto soddisfacenti, considerato che si è colmata solo in minima parte la domanda abitativa del dopoguerra. Tuttavia, l'Ina-Casa rappresenta uno snodo fondamentale dell'edilizia pubblica italiana, avendo caratterizzato un decennio abbondante di architettura con l'idea dei quartieri coordinati e dell'apogeo del neorealismo architettonico. Il 14 febbraio 1963 con la legge n.60 "Liquidazione del patrimonio edilizio della Gestione Ina-Casa e istituzione di un programma decennale di costruzione di alloggi per lavoratori" si chiude l'epoca dell'Ina-Casa. Le subentrerà

[20] P. DI BIAGI, La *grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni '50,* Donzelli Editore, 2001, p.17.
[21] P. DI BIAGI, La *grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni '50,* Donzelli Editore, 2001, p.18.

la Gescal, la gestione diretta dei comuni e un nuovo quadro normativo come la legge n.167 del 1962.

2.2 IL BOOM EDILIZIO DEGLI ANNI `60

Gli anni dal 1958 al 1963 rappresentano il così detto periodo del "boom economico" italiano. In tale lasso temporale l'Italia si struttura per diventare a tutti gli effetti una delle più grandi super-potenze economiche dell'epoca. Tale periodo ha ovviamente ripercussioni anche nel settore edilizio. Se negli anni `50 ha prevalso la linea dell'edilizia pubblica sul finire del decennio esplode invece l'edilizia privata, con il fenomeno della rendita fondiaria.

L'ammodernamento del tessuto industriale italiano causa una forte migrazione interna: sebbene le mete estere continuino ad essere ambite, per i lavoratori italiani (in particolar modo quelli del Sud) per via del "miracolo economico" iniziano a diventare appetibili anche le città del Nord. "Negli anni dal 1958 al 1963 si muovono dalle regioni del Mezzogiorno oltre un milione e trecentomila persone. Dalle 69.000 nuove iscrizioni anagrafiche del 1958 nei comuni del triangolo industriale, si passa nel 1963 ad un numero quasi triplicato (183.000), già superato l'anno successivo fino a raggiungere le 200.000 unità"[22]. L'improvvisa impennata

[22]Dal sito https://www.salogentis.it/2012/11/16/lemigrazione-interna-italiana-negli-anni-50-e-60/, consultato in data 08/08/2026.

di migrazioni interne comporta un apprezzamento repentino delle aree edificabili limitate, con relativa speculazione edilizia-finanziaria. L'edilizia si configura dunque come uno dei comparti trainanti del boom: la sua espansione accresce la domanda di beni intermedi (cemento, laterizi, siderurgia, impiantistica) e assorbe manodopera da altri settori, alimentando il trasferimento di forza lavoro dall'agricoltura all'industria. Più in generale il benessere economico è più diffuso, "la crescita del livello medio dei redditi, la necessità di difendersi dall'inflazione, si sviluppa un potente movimento di acquisto della casa, versi cui si convoglia una grande quantità di risparmio familiare di famiglie di classe media e non solo media, ma anche bassa"[23].

In questo contesto vi è la fioritura di microimprese edilizie e l'affermazione di realtà aziendali già consolidate come la Società Generale Immobiliare, così influente con le sue aree di proprietà da indirizzare direttamente lo sviluppo immobiliare di interi quartieri. Il boom del mercato immobiliare privato dà luogo ad un forte processo di collusione tra immobiliaristi, proprietari fondiari e amministrazioni locali che provoca abusivismo edilizio e mancanza di norme di sicurezza basilari a favore di una gestione di affari opaca. La speculazione edilizia entra anche nell'immaginario collettivo dell'epoca. Esempio eclatante ne è il film *Le mani sulla città*, diretto Francesco Rosi (1963), in cui si raccontano le vicende di un immobiliarista che pur

[23] M.FILANDRI, M. OLAGNERO, G. SEMI, *Casa dolce casa? Italia un paese di proprietari*, Il Mulino, 2020, p. 45.

di continuare la sua opera di speculazione edilizia non si fa influenzare nemmeno dalle conseguenze anche gravi generate dalla propria attività (tra cui il crollo di un palazzo che provoca vittime e feriti).

Lo Stato tenta di regolamentare il settore inizialmente con la legge n.167 del 1962, che concede più libertà di azione ai comuni per acquisire specifiche aree edificabili a prezzi vantaggiosi e istituendo standard edilizi da rispettare. La legge, tuttavia, non ha molto successo data la scarsità di risorse messe a disposizione. Altro progetto normativo ambizioso è quello del Ministro dei Lavori Pubblici dell'epoca, Fiorentino Sullo, che mira ad espropriare le aree edificabili, porle sotto il controllo delle amministrazioni locali, con la possibilità di cedere ad imprese private il solo diritto di superficie. Per pressioni sia provenienti dalla politica sia dal mondo imprenditoriale la proposta di legge naufraga. Solo con la frana di Agrigento (1966), evento che evidenza agli occhi dell'opinione pubblica il problema dell'abusivismo edilizio, vengono approvati la legge 6 agosto 1967, n. 765, anche chiamata "legge ponte", e il decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444. Per la prima volta vengono imposti standard urbanistici minimi: quantità obbligatorie di verde, parcheggi, scuole e servizi per il cittadino. Ciò comporta una limitazione importante all'abusivismo edilizio, ma non una stretta alla rendita fondiaria.

Tuttavia, con la stretta creditizia del 1963 vi è un forte ridimensionamento del mercato edilizio. L'aumento dei salari, una domanda interna maggiore rispetto all'effettiva capacità produttiva del paese genera un aumento dell'inflazione e un

deficit commerciale marcato nella bilancia dei pagamenti (più importazioni che esportazioni). La Banca d'Italia decide di difendere il cambio della lira, non svalutandola, con una conseguente scelta di stretta sul credito. Diventa più difficile accedere a finanziamenti creditizi. Ciò causa un rallentamento complessivo dell'economia nazionale con il settore dell'edilizia fortemente ridimensionato.

2.3 GLI ANNI `70: L'EQUO CANONE

Conclusa la fase del boom economico il decennio successivo si apre con uno scenario economico complesso: la crisi petrolifera del 1973 e la relativa stagflazione contornano un quadro sociale già segnato da una conflittualità marcata. La casa, intesa come bene primario, diventa uno dei principali campi di battaglia delle rivendicazioni. Nonostante nel decennio precedente sia iniziato quel processo di acquisizione dell'abitazione che porterà gli italiani ad essere "proprietari di case" (dal libro *Casa dolce casa? Italia un paese di proprietari* di M.Filandri, M. Olagnero, G. Semi) negli anni `70 l'affitto della casa è ancora considerato l'opzione privilegiata.

> Secondo dati riportati da Secchi nel periodo dal 1952 al 1960 l'80% delle case ha affitto libero, assai elevato, ed è occupato da lavoratori dipendenti, il 20% ha affitto bloccato ed è occupato da liberi professionisti che godono quindi per anzianità dell'insediamento, di particolari privilegi. […] Nelle grandi città e più

> precisamente negli 8 capoluoghi con più di 500.000 ab. La proporzione tra le case di proprietà e in affitto è capovolta: abbiamo il 30% in proprietà (con punte elevate a Roma, Genova e Palermo) e il 70% in affitto (Milano, Torino, Napoli)[24].

I governi dell'epoca si muovono con una politica abitativa a letture divergenti. Da una parte si prova a sganciare la politica abitativa pubblica da quella privata: la legge 865 del 1971 e il d.pr. 1036 del 1972 istituiscono l'edilizia residenziale pubblica (ERP), con la costruzione di nuovi alloggi costruiti o in parte o totalmente a carico dello Stato. Inoltre, vi è la legge 10 del 1977 (legge Buccalossi) che mira ad introdurre la concessione della licenza abitativa a titolo oneroso, con l'idea di "scindere il diritto di proprietà dal diritto di edificare"[25]. Dall'altra parte però lo Stato per esigenze di bilancio attua dei tagli pubblici: nel 1973 viene sopressa la Gescal (viene meno la sua funzione principale di creazione alloggi sebbene continui l'erogazione di contributi), inoltre tutta la burocrazia della nuova politica abitativa viene traslata dallo Stato alle Regioni.

Vi è poi la questione degli affitti, ritenuti troppo onerosi da gran parte della popolazione. Il dibattito accademico economico aveva già in passato discusso riguardo il "rent control". Nel 1946 M. Friedman e G.Stigler pubblicano lo studio

[24] A. DAIOLO, *Le lotte per la casa in Italia,* Feltrinelli, 1976, p. 17.
[25] M.FILANDRI, M. OLAGNERO, G. SEMI, *Casa dolce casa? Italia un paese di* proprietari, Il Mulino, 2020, p. 46.

“Roofs or Ceilings”, in cui si osserva come un limite amministrativo posto sui canoni di locazione produca effetti più negativi che positivi.

Di contro l’Italia segue un percorso divergente con la legge 27 luglio 1978, n.392 (legge sull’equo canone).

Si cerca di determinare il canone di locazione attraverso una formula “oggettiva”: si parte dal costo base di produzione per metro quadro che viene applicato ad una generica superficie convenzionale (si calcolano le stanze principali, eventuali balconi/cantine/accessori) e lo si aggiusta per coefficienti moltiplicativi (come tipologia immobile, ubicazione zona dell’immobile, classe demografica del comune, livello di piano, stato di conservazione fabbricato). Al totale ottenuto viene applicato un saggio percentuale fisso che restituisce l’effettivo valore del canone di locazione. La durata del contratto viene innalzata fino a quattro anni con rinnovo, la disdetta è ammessa solo per motivi tipizzati previsti dalla legge e l'aggiornamento annuale del dipende da una quota dell'indice ISTAT del costo della vita.

Le conseguenze della legge, ampiamente prevedibili, non sono positive. Scrive Baldini:

> Ai rigidi vincoli che la legge impone all’ammontare dei canoni di locazione e alle condizioni dei contratti i proprietari reagiscono comprimendo l’offerta delle abitazioni in affitto e quindi costringendo molte famiglie all’acquisto della casa. I prezzi reali delle abitazioni aumentano in tre anni del 30%. Molto probabilmente

> cresce la propensione all'evasione fiscale, e sicuramente si disincentivano gli investimenti per migliorare la qualità delle abitazioni in affitto. Per i proprietari, inoltre, diventa più difficile rientrare nella disponibilità dell'appartamento in scadenza del contratto. Il giudizio negativo sul contenuto di questa legge è oggi ampiamente condiviso ma anche all'epoca non erano mancate voci critiche[26].

2.4 LE LIBERALIZZAZIONI DEGLI ANNI `90

Negli anni `90 inizia il processo di privatizzazione e il graduale (ma mai del tutto completo) ritiro dall'economia da parte dello Stato. Fino a quel momento l'Italia detiene un complesso sistema di partecipazioni statali (IRI, EFIM) che spaziano in più settori, dalla meccanica, alla siderurgia, passando per la cantieristica, comunicazioni, credito. Con il processo di privatizzazione inizialmente si trasformano gli enti pubblici in società per azioni e successivamente lo Stato vende tali azioni o per trattativa privata o attraverso cessione di quote per offerte pubbliche di vendita. Nel 1992 il governo Amato è costretto a ricorrere a provvedimenti eccezionali per evitare l'insolvenza dello stato italiano, attuando misure drastiche e gravose per la popolazione. Oltre alle già citate privatizzazioni il governo Amato opera delle misure dirette di spending review come la "Manovra di Settembre" (taglio di 93.000 miliardi di lire nel Settembre del 1992), una riforma pensionistica con l'innalzamento dell'età pensionabile dai 60 ai 65 anni, l'introduzione di nuove

[26] M. BALDINI, *La casa degli italiani*, Il Mulino, 2010, pp. 157-158.

imposte come la minimum tax per i lavoratori autonomi e l'ISI (poi dal 1993 IMU) come imposta diretta sulla casa, privatizzazione del pubblico impiego (nota anche come contrattualizzazione) e l'eclatante prelievo straordinario sui conti correnti del 6 ‰. Inizia anche un processo di profonda revisione del settore immobiliare, che attraversa tutto il decennio. Anzitutto c'è uno smantellamento inevitabile dell'equo canone. Vengono introdotti i "patti in deroga" (legge 352 del 1992), con cui si riconosce la possibilità di stipulare contratti che superano i vincoli previsti dalla legge ordinari e a fine decennio, con il governo D'Alema I, viene varata la legge 431 del 1998. Con quest'ultima si va a liberalizzare il mercato degli affitti. Vengono introdotti cinque tipologie di canoni di locazione differenti, a seconda dell'esigenza dei contraenti. La "locazione a canone libero", con durata 4 anni con rinnovo di altri 4. La "locazione a canone agevolato", con 3 anni più rinnovo automatico di 2 anni. Le "locazioni transitorie" di durata massima di 18 mesi per particolari situazioni. Le "locazioni per studenti universitari", che possono essere stipulate per durata inferiore ai 3 anni e solo nelle città considerate universitarie, e per ultime "locazione completamente libera", senza alcun vincolo ma che si applica solo per vacanze e case di lusso. Tuttavia, la legge non ha portato i risultati sperati di rivitalizzazione del mercato degli affitti. "Il numero di famiglie che abitano in affitto si è ridotto

mentre i canoni hanno subito nell'ultimo decennio incrementi fortissimi, soprattutto nelle grandi città"[27].

Altresì lo Stato inizia a dismettere gli investimenti pubblici diretti nell'edilizia: con la legge 560/1993 vengono messi in vendita gli alloggi dell'ERP, la Gescal viene definitivamente soppressa nel 1998 (vengono irreversibilmente cancellati anche i contributi) e con il d. lgs.112 del 1998 (che rientra nella più ampia riforma Bassanini) la politica abitativa viene completamente decentrata dallo Stato a favore delle Regioni.

Per effetto di ciò si viene a creare un terreno nuovo, fertile, per un recupero dell'edilizia italiana. Vicino alla libertà legislativa, lo snellimento della burocrazia vi è anche un contorno economico a supporto di tale ripresa. Le famiglie italiane hanno più possibilità di contrarre un mutuo per l'agevolazione nel ricevere credito per i finanziamenti. Possibilità che nascono dall'introduzione del TUB (Testo Unico Bancaria, 1993), una discesa del tasso d' inflazione (il NIC, Indice Nazionale dei Prezzi al Consumo per l'Intera Collettività, passa da una variazione percentuale del 6,5% del 1990 ad una dell'1,7% del 1999) [28] e l'avvio dell'Unione economica e monetaria. Inizia pertanto la fase di crescita del mercato immobiliare del periodo 1997-2007.

[27] M. BALDINI, *La casa degli italiani*, Il Mulino, 2010, p. 159.
[28] Fonte: Istat, Rilevazione dei prezzi al consumo.

CAPITOLO III – NUOVO MILLENNIO E PROSPETTIVE FUTURE

3.1 DEPRESSIONE DEL 2008 E CONSEGUENZE DELLA CRISI DEL DEBITO SOVRANO

Nel 2008 l'Italia e il mondo intero sono costretti ad affrontare la seconda peggiore crisi finanziaria della storia, dietro solo alla Grande Depressione del 1929. La crisi nasce negli USA, emblematicamente per una sofferenza del mercato immobiliare. Tramite il processo di cartolarizzazione le banche possono raccogliere grandi quantità di debiti e/o prestiti per poi condensarli in strumenti finanziari (MBS*, Mortgage-Backed Securities*, e CDO, *Collateralized Debt Obligations*, nel caso della crisi dei mutui sub-prime) e venderli sul mercato. Agli acquirenti spetta un ritorno economico nel momento in cui chi ha contratto il mutuo paga la rata. Subito dopo l'inizio del ventunesimo secolo la FED inizia a tagliare i tassi di interesse di riferimento. Ciò porta una ricaduta al ribasso anche per i tassi sui mutui, con le banche americane che praticano una politica assai "generosa" sulla concessione di mutui. Questa situazione, in condizioni di mercato immobiliare in espansione, è ben supportata dal sistema anche se si presta a una sovrastima del rischio. Il problema nasce con l'insolvenza dei contraenti del mutuo. Il mercato immobiliare americano ha una forte flessione nel periodo 2006-2007, con parecchi cittadini che non

riescono a saldare le rate del mutuo. Il processo di cartolarizzazione e gli strumenti finanziari immessi sul mercato traslano però la crisi da una dimensione localizzata (mercato immobiliare) ad una globale (finanza) anche grazie alla complicità di società di rating che sovrastimano lo scoring dei mutui sub-prime (mutui concessi ad una platea di cittadini considerati "poco attendibili", con un passato di insolvenza alle spalle).

L'Italia in realtà viene trascinata nella crisi mondiale dopo un periodo di relativa crescita del mercato immobiliare (periodo 1997-2006). Come viene riportato nel documento "Mercato immobiliare, Commissione VIII (ambiente, territorio e lavori pubblici)":

> Con particolare riferimento al mercato immobiliare delle abitazioni, i dati dell'Agenzia del territorio hanno consentito di mettere a fuoco una situazione di particolare difficoltà. Infatti dopo un lungo periodo di crescita, iniziato nel 1997 e terminato nel 2006, anno in cui si è registrato il numero massimo di compravendite, pari a circa 845 mila, a partire dal 2007 è iniziata un'inversione di tendenza, con un primo calo di oltre il 4 per cento (40mila compravendite in meno) ed un calo ben più accentuato nel 2008, anno in cui sono state registrate 687 mila compravendite, con una riduzione del 15 per cento rispetto all'anno precedente e del 23 per cento rispetto al 2006[29].

[29] CAMERA DEI DEPUTATI-SERVIZIO COMMISSIONI, *Mercato immobiliare,* Atti Parlamentari XVI legislatura, Roma, 2011, p.194.

La crisi del 2008 colpisce un settore, quello immobiliare, che aveva lanciato dei timidi segnali di arresto nell'anno precedente, nel 2007. Tuttavia, con il panico dei mercati americani, anche l'Italia come il resto del mondo è inghiottita in una recessione importante. Nel 2009, secondo il Cresme, uno dei principali centri di ricerca e previsione dati del mercato immobiliare privato, vi è una riduzione degli affari del settore dell'edilizia di 109 miliardi di euro[30]. Secondo l'ISTAT vi è un calo negli investimenti in costruzione del 3,4% nel 2008 e del 9,7% nel 2009. Vi sono conseguenze anche per l'occupazione dei lavoratori del settore edilizio e più in generale di tutto l'indotto economico composto dalle aziende fornitrici di materiali per l'edilizia, Nel 2007/2008 vi è riduzione del 9,8% degli operai iscritti nel registro delle Casse Edili e del 7,6% nel 2008/2009[31]. Nel secondo caso vi è un brusco rallentamento delle vendite: "nel 2009, la produzione, già in riduzione nel 2008, è diminuita del 24 per cento per la fabbricazione di prodotti in calcestruzzo, del 21 per cento per i prodotti di carpenteria in legno e falegnameria, del 33 per cento per le piastrelle in ceramica per pavimenti e rivestimenti e di oltre il 19 per cento per la fabbricazione di porte e finestre in metallo"[32]. Ma il settore edile

[30] CAMERA DEI DEPUTATI-SERVIZIO COMMISSIONI, *Mercato immobiliare,* Atti Parlamentari XVI legislatura, Roma, 2011, p.194.

[31] CAMERA DEI DEPUTATI-SERVIZIO COMMISSIONI, *Mercato immobiliare,* Atti Parlamentari XVI legislatura, Roma, 2011, p.196.

[32] CAMERA DEI DEPUTATI-SERVIZIO COMMISSIONI, *Mercato immobiliare,* Atti Parlamentari XVI legislatura, Roma, 2011, p.196.

rimane impantanato nella crisi anche per via del contesto economico/finanziario di sfiducia e paura.

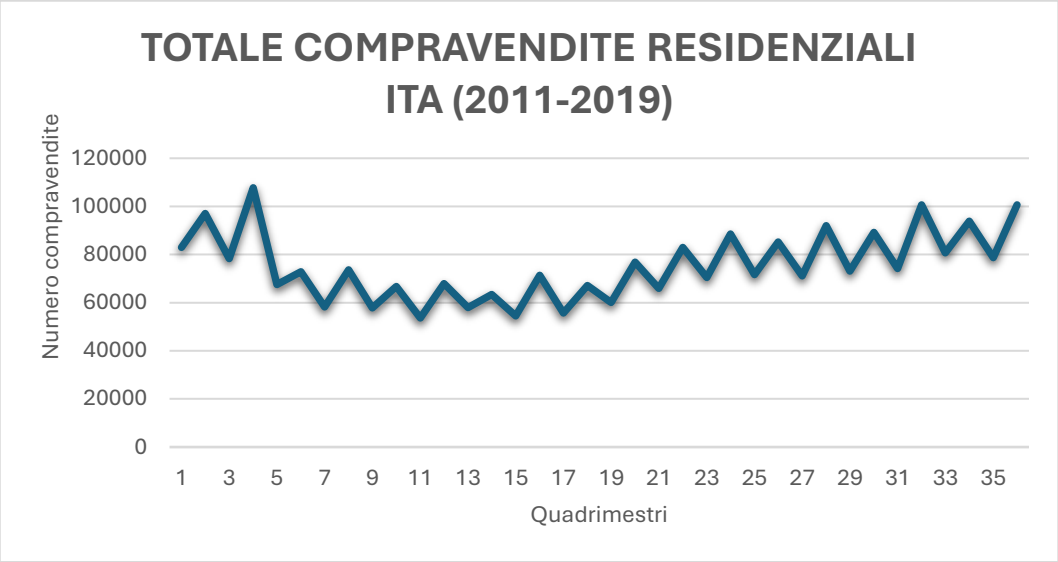
Il vero problema è infatti la natura della crisi (di stampo finanziario) che porta una generale mancanza di fiducia, soprattutto dal punto di vista della concessione del credito (emblematico in tal senso è il fallimento della storica banca d'affari americana Lehman Brothers nel 2008). Le ristrettezze del credito impediscono una immediata ripresa dell'economia (e quindi anche del settore immobiliare). Cita sempre il report "Mercato immobiliare" della Camera:

> Mutui immobiliari, diminuiti di oltre il 10 per cento nel 2008 rispetto al 2007 (tra il gennaio e il giugno 2009, si è rilevato un calo ancora maggiore – meno 13 per cento – in termini di erogazione di mutui). Inoltre, come riferito dall'Associazione bancaria italiana, la stessa qualità del credito erogato dagli istituti bancari è apparsa deteriorata per effetto della crisi (anche se in misura minore che in altri Paesi europei): a novembre del 2009, il valore delle sofferenze bancarie delle famiglie mutuatarie ha raggiunto, infatti, in Italia, la quota di 12,3 miliardi di euro, con un incremento di ben 3,5 miliardi di euro rispetto al dato del 2008 (+39,7 per cento)[33].

[33] CAMERA DEI DEPUTATI-SERVIZIO COMMISSIONI, *Mercato immobiliare,* Atti Parlamentari XVI legislatura, Roma, 2011, p.194.

Merita attenzione il fatto che, sebbene anch'essa sia colpita duramente dalla crisi creditizia, l'Italia in realtà presenta una situazione migliore rispetto agli altri paesi europei (Spagna ed Irlanda su tutti) per una capacità degli investitori di essere tradizionalmente meno speculativi (e quindi tendenzialmente più prudenti negli investimenti) e per la presenza di un sistema bancaria tutto sommato in salute. La particolarità della crisi del 2008 in Italia è la durata della recessione, che si prolunga più del previsto: molti stati escono dalla crisi nel giro di qualche anno mentre l'Italia si rivela essere uno di quei paesi europei fortemente penalizzati dalla crisi del debito sovrano. Nel 2011 gli investitori iniziano a considerare l'Italia ed altri paesi europei (che la stampa anglosassone rinomina sarcasticamente come PIIGS, Portogallo, Italia, Irlanda, Grecia e Spagna) come debitori potenzialmente insolventi e perciò dove non conviene investire: il differenziale tra i BTP decennali italiani e i Bund tedeschi passa da 150 punti base ad oltre 550 nel giro di pochi mesi, con l'Italia costretta ad intervenire d'urgenza con la nomina del governo tecnico Monti che opera riforme strutturali al fine di ridare credibilità agli occhi degli investitori internazionali.

FIG. 3.1 ***Totale compravendite residenziali Italia, 2011-2019***



Fonte. Nostra elaborazione su dati OMI.

Nel Figura 3.1, tratta dai dati OMI (Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate) il periodo dal 2011 al 2019 è stato scomposto in quadrimestri (per un totale di 36 quadrimestri). Da osservare come la crisi del debito sovrano crei un periodo di forte stagnazione tra il settimo e il quindicesimo quadrimestre (terzo quadrimestre del 2014) con una tendenza, contenuta, di crescita delle compravendite residenziali.

3.2 PERIODO COVID-19 E MANOVRA SUPERBONUS110

Nel 2020 il virus Covid-19 si diffonde a livello globale. Per limitare il contagio le autorità di alcuni paesi (tra cui l'Italia) decidono di disporre misure restrittive

straordinarie (il così detto lockdown). Di conseguenza agenti economici ed interi settori sono costretti a fermarsi, con ricadute fortemente negative sulla produzione e sul fatturato. "Il PIL globale diminuisce del 3,3% e quello delle economie avanzate del 4,6%"[34]. Il governo italiano dell'epoca, il governo Conte II, decide di promuovere una misura di incentivi a livello edilizio al fine di superare la recessione, rilanciare il settore dell'edilizia e allo stesso tempo favorire l'ammodernamento del patrimonio abitativo degli italiani da un punto di vista energetico e ambientale (miglioramento efficienza energetica). Il decreto Rilancio (d. l. 34/2020) non è una misura inedita per la politica italiana ma segue un'importante tradizione di incentivi edili statali. Come indicano Luciano Capone e Carlo Stagnaro nel libro *Superbonus. Come fallisce una nazione*:

> Complessivamente, gli importi detraibili dall'adozione del primo bonus edilizio fino al Superbonus escluso sono quantificabili in 166 miliardi di euro, di cui 17 miliardi nel primo periodo, 1998-2006, (con un'aliquota del 37%), 34 miliardi nel secondo periodo, 2007-2012, (con un'aliquota media del 42%) e 115 miliardi nel terzo periodo, 2013-2020 (con un'aliquota media del 48%)[35].

[34] Dal sito https://rivista.inarcassa.it/-/la-congiuntura-economica-nell-era-covid-19, consultato in data 07/09/2026.
[35] L.CAPONE, C. STAGNARO, *Superbonus. Come fallisce una nazione*, Rubbettino, 2024, p.23.

Il Superbonus consta di due elementi fondamentali: aliquota del 110% e la cessione del credito/sconto in fattura. Per quanto concerne l'aliquota 110%, dopo aver avuto la necessaria certificazione APE (Attestato di Prestazione Energetica) che attesta un miglioramento dal periodo ante al periodo post-intervento di almeno due classi energetiche, chi paga 100 recupera 110. Si configura così come una detrazione fiscale importante recuperabile in più anni. In merito al secondo aspetto vi è la vera e propria novità della manovra: il beneficiario può anche non anticipare nulla, con l'azienda appaltante che applica lo sconto in fattura e recupera il credito oppure con il credito che viene ceduto direttamente ad una banca. L'effetto combinato di questi due elementi genera uno scenario alquanto insolito dove il beneficiario, avendo garanzia sia nelle modalità del pagamento che nel ritorno economico non ha interesse a contrattare il prezzo dei lavori con l'azienda. Come effetto vi è un aumento complessivo dei materiali da costruzione e dei servizi edilizi stessi, diffusione di frodi e un costo che supera di gran lunga le stime iniziali.

Per l'analisi delle conseguenze macroeconomiche del piano Superbonus bisogna far riferimento a fonti il più possibile indipendenti, data la natura politica e la relativa genesi recente della manovra stessa. Risulta necessario analizzare tre aspetti: il livello di crescita del settore immobiliare, il valore del moltiplicatore e l'impatto sui conti pubblici. Per l'analisi del settore edilizio l'Istat afferma che vi è stato un incremento di crescita del valore aggiunto di "+20,7% nel 2021, +10,2% nel 2022, dopo la contrazione iniziale del 2020 (-5,8%): un andamento decisamente

più sostenuto delle attività economiche"[36]. Tuttavia, sempre l'Istat precisa che "a fronte di lavori conclusi con il Superbonus a fine dicembre 2022 pari a 47 miliardi […] l'incremento di spesa nominale nello stesso periodo in investimenti privati è stato pari a 43 miliardi"[37]. Viene dunque riconosciuto l'aumento di mercato del volume edilizio ma non l'efficacia. Lo studio dell'efficacia e dell'efficienza viene poi ulteriormente analizzato nello studio del moltiplicatore economico. Le stime divergono in maniera sensibile in base al centro di ricerca e ai criteri utilizzati per la raccolta dati. Per una più corretta rappresentazione del fenomeno vengono riportate più stime al fine di non privilegiarne una sola. Per la Corte dei conti nel biennio 2021-2023 "il Superbonus ha prodotto una crescita aggiuntiva complessiva dell'1,8%, su circa il 12% di crescita complessiva del biennio"[38]. Per l'Istat "il moltiplicatore fiscale è tra 0,7 e 1,3, la crescita aggiuntiva attesa in una forchetta tra 1,4 e 2,6 punti percentuali"[39]. Per la Banca d'Italia "moltiplicatore tra 0,7 e 0,9, impatto sul pil è stato di circa il 2%"[40]. Assai più severo è il giudizio del Fondo

[36] L.CAPONE, C. STAGNARO, *Superbonus. Come fallisce una nazione*, Rubbettino, 2024, p.99.

[37] L.CAPONE, C. STAGNARO, *Superbonus. Come fallisce una nazione*, Rubbettino, 2024, p.100.

[38] L.CAPONE, C. STAGNARO, *Superbonus. Come fallisce una nazione*, Rubbettino, 2024, p.100.

[39] L.CAPONE, C. STAGNARO, *Superbonus. Come fallisce una nazione*, Rubbettino, 2024, p.100.

[40] L.CAPONE, C. STAGNARO, *Superbonus. Come fallisce una nazione*, Rubbettino, 2024, p.100.

Monetario Internazionali (FMI), che valuta un aumento del valore aggiunto reale delle costruzioni di circa 50 miliardi a fronte di crediti d'imposta per l'edilizia abitativa di 190 miliardi, stimando il moltiplicatore tra un valore compreso tra il 0,25 e il 0,33.

TAB 3.2 ***Confronto tra SuperBonus ed altre politiche di spesa***

MISURA	PERIODO DI VIGENZA	COSTO IN TERMINI REALI (O COSTO ATTESO)
Bonus edilizi	2021-2023	220 miliardi
di cui Superbonus		160 miliardi
di cui Frodi		15 miliardi
Baby pensioni	1973-2008 (media)	130 miliardi
Piano Fanfani	1949-1963	6,5 miliardi
Decontribuzione lavoratori a basso reddito	2022-vigente	11 miliardi l'anno
Reddito di cittadinanza	2019-2023	34 miliardi
Sussidi ambientalmente dannosi	2021	22,4 miliardi l'anno
Sussidi ambientalmente favorevoli	2021	18,6 miliardi l'anno
Regimi incentivanti per le fonti rinnovabili elettriche	2008-2040	220 miliardi
Sussidi contro il caro energia	Settembre 2021 - Gennaio 2023	92,7 miliardi
Spesa pubblica per la sanità	2023	131 miliardi l'anno
Spesa pubblica per l'istruzione	2022	79 miliardi l'anno
PNRR	2021-2026	225 miliardi

Tabella tratta da: L. Capone, C. Stagnaro*, Superbonus. Come fallisce una nazione*, Rubbettino,2024, p..202 (rielaborazione).

Per l'analisi dell'impatto sui conti pubblici viene riportata la Tabella 3.2, ad opera di Capone e Stagnaro, dove la spesa complessiva dei costi dei bonus edilizi del biennio 2021-2023 è di 190 miliardi (di cui il solo Superbonus ne copre 160 miliardi), configurandosi come una delle spese più alte mai sostenute dallo stato italiano.

3.3 SCENARI FUTURI

Negli ultimi anni il mercato immobiliare italiano ha dovuto affrontare le grandi sfide economiche di questo secolo: l'inflazione sostenuta, la questione abitativa dal punto di vista sociale, la transizione ecologica.

Afferma l'OMI, nel rapporto immobiliare italiano del 2026, riguardo ai volumi di compravendita del mercato italiano:

> Nel 2025 risulta pari a 766.757 il totale del numero di abitazioni (in termini di NTN) compravendute in Italia, con l'esclusione dei comuni nei quali vige il sistema tavolare, con una crescita del 6,4% rispetto al 2024. Si osserva pertanto il proseguimento della tendenza positiva dei volumi avviata nel 2014, interrotta solo dalla contrazione del 2023 e dal marcato calo del 2020 (-7,7%) dovuto alla crisi pandemica. Rispetto al 2024 la crescita dei volumi di compravendita è più accentuata nell'area del Nord Ovest, in aumento dell'8,0%. Il numero di abitazioni trasferite cresce anche nel Nord Est, nel Centro e nelle Isole, con un tasso intorno al 7%, mentre nel Sud l'aumento risulta più contenuto e pari al 2,5%. Il rialzo,

> inoltre, nei comuni non capoluogo risulta prossimo a quello osservato a livello nazionale mentre nei comuni capoluogo è inferiore e pari al 5,4%[41].

Dal rapporto OMI si osserva come il volume di compravendite sia in crescita dal 2014, con negli ultimi anni una forte disparità regionale, con un volume di compravendita maggiore nel Nord rispetto al Sud. Soprattutto il triennio 2024-2026 sembra aver tratto giovamento dal calo dei tassi BCE (che tuttavia recentemente, nel periodo giugno-settembre 2026, sono tornati a salire, pur se leggermente).
Dal punto di vista dei prezzi delle abitazioni l'ISTAT segnala che:

> Nel primo trimestre del 2026, i prezzi delle abitazioni acquistate dalle famiglie aumentano su base annua del 5,2%, in accelerazione rispetto al +4,0% della fine del 2025. L'accelerazione risente della dinamica dei prezzi delle abitazioni nuove, il cui tasso tendenziale di variazione risale a +6,7% (dal -1,1% del trimestre precedente). Rallenta invece lievemente il ritmo di crescita dei prezzi delle abitazioni già esistenti, che si attesta a +4,8% (dal +5,0%)[42].

I prezzi continuano ad aumentare per l'acquisto delle case soprattutto per via delle nuove abitazioni costruite. Inoltre "l'indice di affordability calcolato da ABI (Associazione Bancaria Italiana) dice che oggi una famiglia media italiana ha

[41] OSSERVATORIO DEL MERCATO IMMOBILIARE ITALIANO, *Rapporto Immobiliare 2026. Il settore residenziale,* Agenzia delle Entrate, 2026, p.5.
[42] Dal sito https://www.istat.it/comunicato-stampa/prezzi-delle-abitazioni-dati-provvisori-i-trimestre-2026/, consultato in data 10/09/2026.

bisogno di 3 anni e 60 giorni di reddito integrale per acquistare un'abitazione: 22 giorni in più rispetto al 2024. Il calo dei tassi è stato di fatto annullato dall'aumento dei prezzi (+4%), confermando che l'accessibilità rimane il vero tema politico ed economico del settore"[43].

Per quanto riguarda la questione delle locazioni, secondo le tabelle OMI nel 2025 vi è stato un giro di affare complessivo di quasi 7 miliardi di euro, circa +5,4% in più rispetto al 2024. I maggiori aumenti in questo caso risiedono nei grandi centri urbani (Milano seguita da Firenze, Roma e Bologna). Ciò espone a problematiche sociali importanti riguardanti classi deboli della società come studenti universitari, lavoratori, nuclei familiari monoreddito.

Venendo alla transizione ecologica, si possono analizzare due aspetti critici: la differenza di prezzo legato alla classe di efficienza energetica e il potenziale rischio climatico che incombe sul patrimonio immobiliare italiano. Vi è una stretta relazione tra classe di efficienza energetica e prezzo: "Come previsto, la relazione tra i prezzi delle abitazioni e l'efficienza energetica è monotonicamente crescente. Infatti, il differenziale percentuale di prezzo per un'abitazione con classe energetica F rispetto a una con classe G è pari al 3%. Per un'abitazione con classe energetica A, invece, il rincaro è di circa il 25%"[44]. Riguardo al pericolo del cambiamento

[43] Dal sito https://www.primaimmobiliare.it/blog/mercato-immobiliare-2026-compravendite-record, consultato in data 10/09/2026.

[44] M. LOBERTO, A. MISTRETTA, M. SPURI, *The capitalization of energy labels into house prices. Evidence from Italy*, Banca d'Italia, 2023, p,19.

climatico ci si sofferma solo sulle alluvioni, considerate attualmente l'evento naturale catastrofico più frequente (ISTAT riporta come il 49,1% delle catastrofi naturali avvenute fra il 2010 e il 2023 è rappresentato dagli eventi alluvionali). Il report *L'impatto del rischio di alluvione sulla ricchezza immobiliare in Italia*, ad opera di Banca d'Italia, analizzando la questione alluvioni-rischio danneggiamento patrimonio immobiliare afferma: "il potenziale impatto delle alluvioni sulla ricchezza immobiliare è molto rilevante. Il valore del patrimonio immobiliare esposto a tale rischio è pari a circa 1.000 miliardi di euro e la perdita annua attesa potrebbe arrivare a tre miliardi di euro"[45].

[45] M. LOBERTO, M. SPURI, *L'impatto del rischio di alluvione sulla ricchezza immobiliare in Italia*, Banca d'Italia, 2023, p.24.

CONCLUSIONI

Il presente lavoro mostra come il settore immobiliare presenti diversi criticità e legami che esulano il suo stesso confine economico. Anzitutto vi è la forte interdipendenza con l'aspetto sociale. Le situazioni di disagio abitativo come quello di fine Ottocento, le varie migrazioni interne del XX secolo, gli spostamenti coatti verso le borgate dell'epoca fascista e poi ancora la ricostruzione nel secondo dopo guerra suggeriscono come la popolazione sia attore interessato ai movimenti del mercato edilizio. Una seconda considerazione attiene alla suscettibilità del mercato immobiliare verso il quadro economico-finanziario complessivo. Essendo fortemente ancorato al sistema creditizio e fungendo da bene di garanzia per lo stesso sistema bancario, il comparto immobiliare può essere l'origine di una crisi (come nel caso della bolla speculativa che ha originato lo scandalo della Banca Romana o del crollo del mercato immobiliare americano che ha favorito la recessione del 2008) e nel contempo essere uno dei primi settori ad irrigidirsi per eventuali strette creditizie (ne è prova la stretta creditizia del 1963-1964, la "crisi della lira", che fa scemare il boom edilizio degli anni precedenti). Nell'elaborato viene inoltre evidenziata la forte interconnessione tra politica e mercato immobiliare. In Italia il settore immobiliare a partire dall'Unità viene utilizzato come uno dei volani di rilancio dell'economia nazionale, altre volte come facciata

di programmi politici ben specifici fino ad arrivare al periodo fascista che lo ha inglobato per farne parte della propaganda di regime. La speranza per il futuro è che la politica sia consapevole della complessità degli equilibri interni a questo settore e memore delle esperienze passate posso proporre soluzione abitative sia da un punto di vista istituzionale, con la creazione di nuovi alloggi, sia regolamentando il mercato privato con incentivi e una disciplina degli alloggi in costante aggiornamento con le esigenze della società al fine di favorire il benessere della collettività.

In conclusione, si può dire che l'evoluzione del mercato immobiliare rappresenti una prospettiva privilegiata della storia d'Italia. Nelle varie fasi di sviluppo del settore immobiliare vi si possono rintracciare i grandi mutamenti della penisola: le migrazioni interne, la differente genesi urbanistica tra Nord e Sud, il cambio del paradigma economico adottato stagione dopo stagione (intervento pubblico, liberalizzazioni, mix di politiche) e parte delle trasformazioni culturali che hanno investito il paese (architettura neorealista con il piano INA-Casa, le lotte di rivendicazione sociali negli anni '70).

BIBLIOGRAFIA

M.Baldini, *La casa degli italiani,* Il Mulino, 2010

L. Capone, C. Stagnaro, *SuperBonus. Come fallisce una nazione*, Rubettino, 2024

P. Di Biagi, *La grande ricostruzione: il piano INA-Casa e l'Italia degli anni '50,* Donzelli Editore, 2001

M. Filandri, M. Olagnero, G. Semi, *Casa dolce casa? Italia un paese di proprietari*, Il Mulino, 2020

D. Forgacs, *Margini d'Italia. L'esclusione sociale dall'unità ad oggi*, Editori Laterza, 2015

S. Stenti, *Housing in Italia. Dalle case popolari all'edilizia sociale privata 1903-2015*, Clean Edizioni, 2023

SITOGRAFIA

https://www.iacpisernia.it/istitu/ente/storia/

https://ilmanifesto.it/archivio/null

https://www.istat.it/comunicato-stampa/prezzi-delle-abitazioni-dati-provvisori-i-trimestre-2026/

https://www.primaimmobiliare.it/blog/mercato-immobiliare-2026-compravendite-record

https://rivista.inarcassa.it/-/la-congiuntura-economica-nell-era-covid-19

https://www.rivistailmulino.it/a/10-febbraio-1961

https://www.salogentis.it/2012/11/16/lemigrazione-interna-italiana-negli-anni-50-e-60/

https://www.treccani.it/enciclopedia/napoli_(Enciclopedia-Italiana)/

https://www.treccani.it/enciclopedia/roma/