

NU3

leNote di U3
numero2
Maggio2019
ISSN 1973-9702

Rendita urbana e redistribuzione

a cura di Mauro Baioni, Giovanni Caudo & Nicola Vazzoler



NU3

leNote di U3
numero 2

Direttore

Giorgio Piccinato

Comitato di redazione

Nicola Vazzoler, Redattore capo

Francesca Porcari, Segreteria

Lorenzo Barbieri, Sara Caramaschi, Martina Pietropaoli, iQuaderni di U3

Eleonora Ambrosio, leRubriche di U3

Viviana Andriola, Comunicazione

Janet Hetman, U3Lab

Giulio Cuccurullo, Grafica

Comitato scientifico

Thomas Angotti, City University of New York;

Oriol Nel·lo i Colom, Universitat Autònoma de Barcelona;

Valter Fabietti, Università di Chieti-Pescara;

Max Welch Guerra, Bauhaus-Universität Weimar;

Michael Heibert, University College London;

Daniel Modigliani, Istituto Nazionale di Urbanistica;

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro;

Vieri Quilici, Università degli Studi Roma Tre;

Christian Topalov, École des hautes études en sciences sociales;

Rui Manuel Trindade Braz Afonso, Universidade do Porto

leNote di U3 sono una sezione de leRubriche del giornale on line UrbanisticaTRe
urbanisticatre.uniroma3.it/

U3 - UrbanisticaTRe

ISSN 1973-9702

Maggio 2019



Progetto grafico e impaginazione interno alla redazione.

In copertina:

I quattro casi studio: Porta di Roma, ex Zecca di Stato,

Torri di Ligini e Tor Marancia. Rielaborazione grafica dei curatori.

(fonte immagini: web)

con il supporto di



Rendita urbana e redistribuzione

a cura di Mauro Baioni, Giovanni Caudò & Nicola Vazzoler

**05. L'astronauta e la tuffatrice.
Verso un approccio non
tecnoscientifico alla selva dei
saperi**

di F. Careni & S. Olcuire

**09. Il formidabile propellente
della trasformazione urbana**

di M. Baioni, G. Caudò & N. Vazzoler

**15. Redistribuzione della
rendita urbana: teoria e attualità**

di R. Camagni

27. Abilitare il *city making*

di C. Calvaresi

affondi

**39. Bufalotta/Porta di Roma.
Breve storia di un quartiere e delle
sue polarità: il parco e il centro
commerciale**

di A. Bazzaro & V. Sirna

**59. La rendita immobiliare come
prodotto finanziario:
la valorizzazione dell'ex Zecca
dello Stato**

di L. de Strobel de Haustadt e Schwanenfeld,
G. Del Giudice, A. Esposito, G. Galbiati

69. Una valorizzazione negata

di M.A. Aquilino & C. Lombardo

**77. Le nozze di Tor Marancia e la
tramutazione delle previsioni di
piano in diritti edificatori**

di M. Giandomenici & E. Lo Grasso

apparati

87. Profilo autori

L'astronauta e la tuffatrice. Verso un approccio non tecnoscientifico alla selva dei saperi

di Francesco Careri e Serena Olcuire

per il Master Studi del Territorio / *Environmental humanities*

Sulla pagina del sito del Master “Studi del Territorio” il primo anno galleggiavano due astronauti: sotto di loro il mondo, molto vicino, che offriva paesaggi di urbanità informali, di tessuti urbani vernacolari e territori esotico-industriali. Gli astronauti ci raccontavano di uno sguardo strabico, che riusciva per un lato ad osservare il territorio urbano planandovi ed esplorandolo direttamente, calpestandone il suolo ed esperendone l'atmosfera; dall'altro, a conservare le migliaia di chilometri utili per orbitarvi intorno ed osservarlo da lontano (distanza necessaria, a volte, sia per una analisi critica che per scatenare gli immaginari dei luoghi che non conosciamo).

Il secondo anno da Pompei è arrivata la tuffatrice, un brulicare di tuffatrici e tuffatori color rosso pompeiano, che si lanciano e riemergono da uno specchio d'acqua sullo sfondo della Città dello Sport, capolavoro dell'incompiuto romano dell'archistar Santiago Calatrava. Le tuffatrici ci sollecitavano sullo sprofondare, sull'immergersi, e poi, appunto, sull'emergere: l'emergenza, nel doppio significato della parola, e dunque l'allarme per il pericolo repentino di un fenomeno in atto, ma anche l'emersione di circostanze, dinamiche e spazi che da quel pericolo possono salvarci.

Quando ci chiedono che cos'è questo master spesso rispondiamo “è un

master che si occupa di territorio dal punto di vista umanistico e scientifico, non tecnoscientifico”. È un master che non intende produrre professionalità intenzionate ad inserirsi nel mondo lavorativo entrando ciecamente nel sistema di controllo e produzione del territorio neoliberista, ma persone capaci di osservarlo elaborando critiche utili alla decostruzione e al superamento di quel sistema. È un master che prende posizione, perché afferma che il territorio lo si deve studiare e governare attraverso uno sguardo multidisciplinare: specificità dell'offerta formativa del master è infatti l'impegno a integrare i diversi saperi e la pluralità di competenze necessarie quando si affrontano i temi sollevati dall'abitare, e operare in una dimensione territoriale, urbana, ambientale. L'obiettivo è infatti sviluppare le conoscenze necessarie per leggere e comprendere il contesto territoriale e urbano da differenti prospettive all'interno dell'ambito umanistico, coinvolgendo saperi quali l'architettura, l'urbanistica, la geografia, l'economia, la filosofia politica, la storia dell'arte e l'estetica. I diversi sguardi si compenetrano, talvolta in forma complementare e talvolta in modalità oppostive, scatenando micro-conflittualità che esprimono il portato della messa in gioco di ogni ambito disciplinare.

Per far ciò, sembra importante sottolineare il ruolo della dimensione



collettiva: in questo senso, il master si rivela utile non solo come laboratorio di formazione condivisa, ma anche come collettivo di elaborazione di saperi inediti e critici. Le *environmental humanities* sono una forma innovativa di ricerca che fa tesoro della crescente consapevolezza in merito alla crisi climatica e alle trasformazioni ecologiche, e intendono costruire e offrire strumenti analitici e operativi per il dibattito pubblico e per gli interventi sul territorio.

Impegno sempre più gravoso, dunque, in quanto richiede di addentrarci in una selva dalla doppia accezione, quella dell'intreccio di saperi che emergono dalla transdisciplinarietà e quella degli spazi attuali, delle dinamiche che li attraversano e della loro *governance*.

Una selva che ci si propone nel suo carattere di territorio inesplorato, complesso e in continua trasformazione; talvolta, invece, come territorio conosciuto che necessita di una rilettura, di un affondo, di un allunaggio, di

un'immersione.

In entrambi i casi, la selva con cui ci confrontiamo negli studi del territorio evidenzia la necessità di strumenti analitici complessi, e la rimessa in discussione di molte delle categorie di lettura che ci ostiniamo ad utilizzare (e dei relativi lemmi), accettando di sfumarne ulteriormente i confini affinché dalla sfocatura possano emergere nuove immagini. È il caso della selva stessa, limite che segna le diverse concezioni e i differenti approcci disciplinari al territorio, ma che diventa luogo di passaggio, di transizione, di trasformazione. Un *terrain vague*, terreno neutro tra comunità e ambienti differenti in cui collocare incontri e scambi. Una soglia di compresenze, dove l'incontro tra i saperi tenta una faticosa (ma entusiasta) ibridazione. Un *limen* che si rivela *limes*, confine vissuto, grazie alla dimensione dello spazio, che coinvolge e accomuna tutte le forze in campo. Uno spazio



ENVIRONMENTAL HUMANITIES

MASTER TERRITORIO-ENVIRONMENT.IT

che non si limita alla sua dimensione euclidea, ma si estende a quella politica, estetica, comunicativa, sociale: uno spazio che chiede di essere confrontato con il *nomos* che lo regola. La selva attuale testimonia la compresenza tra spazio naturale e civile, dove le norme stabilite e scritte inselvaticiscono, ma la pratica dell'attraversamento ne rivela di inedite e informali. La mancanza di regole rende la selva, paradigma disciplinare e spaziale, un luogo di libertà dalle potenzialità inesprese, ma anche spazio della in-civiltà, in cui il più forte ha la meglio sul più debole, in termini giuridici e in termini economici. E qui il saper scrivere nuove regole per la convivenza, con un'attitudine democratica e non tecnoscientifica è la sfida che si pone il master. Il lavoro portato avanti durante il modulo "Studi Urbani" è andato in questa direzione, affrontando le diverse modalità con cui alcuni meccanismi economico finanziari determinano la produzione

di rendita urbana, e individuando mezzi e soggetti che hanno controllato il suo intercettamento, la sua appropriazione e la conseguente mancata redistribuzione per la collettività. In che modo lo spazio urbano è prodotto da tali dinamiche, e in che modo contribuisce a ri-produrle? L'attitudine che proponiamo per capirlo è esercitarci a diventare astronauti e tuffatrici, a immergerci nella selva conservando la nostra capacità di osservare da dentro e da sopra, e di riconoscere chi o cosa ha creato l'emergenza e chi o cosa può salvarci (o ci sta già salvando) dal soccombere, elaborando nuove direzioni di intervento per la gestione e la cura del territorio.

Il formidabile propellente della trasformazione urbana

di Mauro Baioni, Giovanni Caudo & Nicola Vazzoler

1. Rendita e *Environmental humanities*

Occuparsi di *environmental humanities* significa anche mettere in discussione l'ineluttabilità dell'attuale condizione urbana, spingendosi fuori dai sentieri battuti, dalle zone di sicurezza, dai modelli consolidati di pensiero, dalle pratiche correnti che rinunciano ad ogni uso creativo della critica. Applicare uno sguardo critico alla città richiede di soffermarsi sul modo in cui, nella sua perpetua costruzione, si materializzano e prendono forma contraddizioni e conflitti.

Da oltre centocinquanta anni la rendita costituisce un formidabile propellente della trasformazione urbana. La sua appropriazione riflette la distribuzione del potere, mentre i modi e le forme della sua redistribuzione rispecchiano la capacità del sistema istituzionale di circoscrivere e orientare l'iniziativa economica, rispetto alla volontà dei *cives* di «convenire insieme in uno stesso luogo e darsi medesime leggi» (Cacciari, 2004). Comprendere i meccanismi di formazione, appropriazione e redistribuzione della rendita è dunque un passo necessario per esercitare un pensiero critico, senza il quale non è data possibilità di azione riformatrice.

[1] La stima è compiuta sulla base dell'incidenza del valore del terreno sull'edificato e riferita al solo patrimonio abitativo.

2. Alla radice: l'esproprio generalizzato

Non ci siamo occupati, né lo vogliamo fare ora, della questione che ha catalizzato l'attenzione di tutti gli urbanisti: l'esproprio generalizzato dei suoli edificabili, sulla cui opportunità e praticabilità si è detto molto, probabilmente tutto.

Limitiamoci a ricordare l'essenziale. Al piano urbanistico competono le decisioni sulle destinazioni d'uso dei suoli e, in particolare, spetta la scelta dei terreni agricoli da destinare all'urbanizzazione. Questa scelta produce rilevanti incrementi di valore, di cui si avvantaggia il proprietario dei suoli, poiché solo una quota minima del plusvalore è restituita alla collettività sotto forma di oneri e opere pubbliche. Ivan Blečić (2017) ha stimato che l'ammontare complessivo della valorizzazione, nell'Italia del secondo dopoguerra, corrisponda a 1.000 miliardi di euro¹. A prescindere dal grado di approssimazione della stima, si tratta certamente di una cifra ingente sottratta alle città che, anche per questo, soffrono di un'acclarata sotto-dotazione infrastrutturale e di servizi (Calafati, 2010).

Nell'ipotesi di esproprio preventivo dei suoli, il proprietario è indennizzato con un compenso che non è rapportato all'utilizzo edificatorio del terreno. Il plusvalore legato alla successiva ur-

banizzazione è trattenuto dalla mano pubblica, che lo impiega per opere di interesse generale.

C'è un ulteriore beneficio ottenibile, non meno importante. Come mostra la didascalica scena del film "Le mani sulla città", la possibilità di ottenere ingenti ricavi induce i proprietari a esercitare una forte pressione affinché il piano regolatore preveda l'espansione della città su certi terreni e non su altri. Con l'esproprio preventivo, l'interesse al condizionamento delle scelte urbanistiche si attenua e, conseguentemente, si riduce il rischio che decisioni improvide sulla forma e sulla struttura della città producano diseconomie collettive durature.

Com'è noto, l'ipotesi di esproprio generalizzato dei suoli da destinare all'espansione urbana è stata fortemente avversata durante gli anni sessanta – la proposta di legge del ministro Sullo² – ed è stata accantonata nel 1967, con l'approvazione della legge 765 che, nominalmente, gettava un ponte verso quella riforma più radicale, mentre di fatto ne sanciva l'abbandono (De Lucia, 2006).

3. I traguardi parziali raggiunti nella stagione delle riforme

Parte sostanziale del compromesso formalizzato dalla legge 765, tutt'ora in essere, poggia sul convenzionamento pubblico-privato. Quest'ultimo è subordinato al Piano regolatore, declinato tecnicamente attraverso l'istituto degli standard urbanistici e sostanziato attraverso una patrimonializzazione pubblica funzionale al *welfare* urbano. La legge consente un bilanciamento fra interesse generale e vantaggi eco-

nomici dei singoli, concretizzato attraverso l'obbligo per i privati di cedere gratuitamente i terreni riservati alle attrezzature e di corrispondere contributi monetari proporzionati all'entità delle trasformazioni, con la possibilità di realizzare opere pubbliche "a scoppio" degli oneri dovuti. Tuttavia, nelle decisioni di piano, nella quantificazione degli oneri e nella definizione delle obbligazioni a carico dei privati si determina la qualità del bilanciamento. Come è risaputo, i condizionamenti esercitati su questi aspetti hanno perpetuato gli effetti distorsivi già evidenti negli anni sessanta. L'applicazione delle leggi di riforma del decennio successivo ha consentito di porre solo un parziale rimedio, peraltro in modi e forme differenziati tra regioni, città e quartieri.

Oggi, in un contesto politico, economico, sociale e urbanistico radicalmente differente, il governo del territorio è chiamato a misurarsi con il deposito materiale dei precedenti cicli di urbanizzazione potendo disporre, sostanzialmente, della medesima "cassetta degli attrezzi". Due cambiamenti intersorsi, tuttavia, meritano di essere sottolineati.

Nella città già costruita, la rendita di trasformazione non è il fattore principale che alimenta la domanda di uso dello spazio. Un lungo processo di ristrutturazione delle imprese di produzione di beni e servizi, correlato alla finanziarizzazione dell'economia, «ha trasformato il mercato immobiliare in una sorta di mercato "sottostante" a quello finanziario per immettere titoli di varia natura allo scopo di incrementare la liquidità del sistema economico [...] La crescita dei valori immobiliari fa

[2] Si veda in tal senso il testo di Sullo sull'argomento del 1964.

leva sull'esistente e solo dopo tracima sul nuovo. Si tratta di un cambiamento radicale del paradigma economico della costruzione della città» (Caudo & Sebastianelli, 2008).

A valle di un ciclo edilizio straordinario per intensità e durata³, appare evidente come il boom immobiliare si sia basato solo in parte su una sovrapproduzione materiale e abbia agito con forza sulla rivalutazione del patrimonio edilizio esistente, attraverso un vorticoso giro di compravendite che ha alimentato la formazione di ingenti plusvalori.

4. Tre questioni rilevanti in prospettiva

In questa rinnovata cornice, la redistribuzione della rendita urbana attraverso un consapevole bilancio fra vantaggi economici privati e interessi pubblici resta una questione centrale per l'urbanistica. I contributi raccolti nel quaderno, nel loro complesso, concorrono ad affrontare tre nodi fondamentali:

- l'adeguatezza degli strumenti normativi e tecnici offerti dalla legislazione vigente attraverso i quali "quantificare la formazione del plusvalore", in funzione di una sua redistribuzione;
- le forme e i modi in cui oggi si produce la "cattura del decisore pubblico", quando privati e istituzioni agiscono entrambi sulla base di una logica "estrattiva", orientata al conseguimento del massimo valore economico;
- la ricollocazione "della patrimonializzazione pubblica ottenibile attraverso il convenzionamento" all'interno di una differente cornice di senso, nella quale la finalità primaria della trasformazione urbana è la produzione di valore sociale.

5. Redistribuzione della rendita: ripartire dai fondamenti

Abbiamo innanzitutto ritenuto necessario riordinare il discorso, a partire dai suoi fondamenti terminologici e per questo abbiamo chiesto a Roberto Camagni un contributo che pensiamo possa essere assunto a riferimento per gli studenti, attuali e futuri, che vogliono avvicinarsi al tema del governo delle trasformazioni urbane.

Vogliamo qui sottolineare un aspetto: la rendita urbana non si forma solamente al margine della città, per effetto delle decisioni del piano urbanistico e delle iniziative costruttive. Ingenti plusvalenze si producono lungo una filiera di transazioni che solo dopo molti passaggi entra in gioco nella trasformazione, all'interno della quale «compare, paradossalmente, come un costo (di acquisto, spesso molto elevato) per l'ultimo operatore (costruttore/venditore) e non come un reddito» (Camagni, 2013). Un processo, dunque, nel quale la ricchezza si accumula a monte dell'intervento e si riproduce a valle della sua realizzazione. È dunque per effetto della rendita differenziale che la trasformazione urbana si polarizza in poche aree privilegiate, e abbandona altre aree al proprio destino, in attesa che la mano pubblica ricostruisca condizioni minime di redditività. Ed è anche per questo che le considerazioni di Camagni sulla rinuncia ad applicare il contributo straordinario – overrosia alla redistribuzione della quota della rendita di trasformazione legata a fattori posizionali – assumono particolare rilevanza a conferma della perdurante subalternità dei meccanismi di governo della trasformazione urbana.

[3] I numeri del decennio 1997-2006, secondo le stime Cresme, sono impressionanti. La crescita degli investimenti nelle costruzioni è stata doppia (13.6%) rispetto a quella del Pil. Si è trattato del ciclo immobiliare più intenso dell'ultimo mezzo secolo, secondo solo a quello della ricostruzione nel dopoguerra (Tocci, 2009).

6. Rendita urbana e logiche estrattive

Abbiamo affidato ai partecipanti del master un esercizio di rilettura critica di alcune rilevanti iniziative approvate a Roma negli ultimi venti anni. Sia pure nei limiti di un esercizio svolto in un tempo contingente, i ragazzi hanno saputo cogliere la distorsione connessa allo scambio fra opere pubbliche e valorizzazioni immobiliari.

Nelle retoriche comunicative e nelle premesse formali degli atti, le prime hanno giustificato le seconde, in un circuito virtuoso fra interessi pubblici e privati. Nella realtà, la cronica sotto-dotazione infrastrutturale della città⁴ ha giustificato l'accettazione di una logica estrattiva volta alla massimizzazione del plusvalore ricavabile dalle trasformazioni d'uso di terreni e di edifici. Alla "furbizia levantina del palazzinaro", si è sostituita quella, forse più sofisticata, di un soggetto in grado di "allineare le decisioni": "l'immobiliarista-finanziere" (Tocci, 2009, p. 2), ma – per certi versi – si è riprodotto un intreccio di convenienze non dissimile da quello esercitato nei decenni precedenti. «Le modifiche [al Piano regolatore, n.d.c.] hanno una finalità esclusivamente finanziaria e che consentono la ricapitalizzazione delle imprese ottenuta attraverso l'esercizio della potestà urbanistica da parte del Comune e mediata dal sistema bancario. Le imprese immobiliari di Roma sono state abituate a trarre dall'urbanistica ciò che invece avrebbero dovuto pretendere dal sistema finanziario ed economico, o dai loro stessi piani industriali, dalle strategie di partnership, dall'innovazione dei loro prodotti» (Caudo, 2017, p. 25). Gli esiti, com'è noto, sono stati sconfortanti, per la sottostima dei costi

collettivi, la sottovalutazione delle esternalità negative prodotte dagli interventi autorizzate, e la bassa qualità della patrimonializzazione pubblica posta alla base dello scambio, attraverso la riproposizione di «modelli stereotipati di verde attrezzato, scuole e parcheggi senza tenere in alcun conto la straordinaria varietà e complessità del territorio metropolitano, né i cambiamenti delle domande sociali e delle aspettative che lo riguardano, né tantomeno le molteplici possibilità di coinvolgimento attivo delle persone nell'offerta di servizi di interesse collettivo» (Baioni, 2017, p.63) Sarebbe tuttavia un errore collocare le vicende degli ultimi vent'anni nel racconto dei mali della città, senza cogliere un punto di interesse più ampio. A Roma, lo storico ruolo di Capitale amministrativa si è materializzato nella formazione di una dotazione demaniale che non ha eguali, per consistenza e caratteristiche, interessato anch'esso – al pari del settore produttivo – da una profonda ristrutturazione. In questa fase di passaggio si viene a formare una nuova coalizione di interessi economici, in cui le istituzioni – attraverso il conferimento del proprio patrimonio a società di scopo – assumono in prima persona logiche, comportamenti e finalità dei soggetti privati, volti al conseguimento di vantaggi economici, mascherate dalle retoriche sull'efficienza della spesa pubblica o sull'apporto alla riduzione del debito.

Nella Capitale, questo cambio di prospettiva ha avuto una connotazione meramente sussidiaria alle esigenze del sistema economico locale, largamente dipendente dalle risorse pubbliche, i cui esiti negativi sono acclarati. Comportamenti analoghi sono però rison-

[4] Nella dotazione infrastrutturale intendiamo comprendere, oltre alle reti tecnologiche e di trasporto, tutte le attrezzature necessarie per erogare l'intera gamma di servizi pubblici, sociali e ambientali.

trabili in tutte le medie e grandi città d'Italia, compresa Milano, città nella quale la valorizzazione economica degli *asset* pubblici è parte rilevante di una strategia di attrazione di investimenti immobiliari internazionali che presenta rilevanti criticità rispetto alla redistribuzione delle rendite immobiliari e di trasformazione (Camagni, 2008).

7. Redistribuzione come restituzione

In conclusione, occorre domandarsi quale tipo di patrimonializzazione debba essere legata alla trasformazione urbana e fino a che punto la sua quantificazione economica e la sua concretizzazione in opere pubbliche possa fare riferimento alla strumentazione vigente o debba aprirsi ad altre considerazioni.

Abbiamo chiesto un contributo, in questa chiave, a Claudio Calvaresi, il cui testo si incentra sul *city-making*, ovvero sul modo in cui i soggetti privati possono concorrere al cambiamento, in termini non orientati né alla massimizzazione del profitto individuale, né tantomeno al godimento delle rendite. Il lavoro di Calvaresi intercetta una riflessione ormai decennale sull' ampliamento del perimetro dell'azione pubblica oltre l'ambito di competenza dello Stato e degli enti locali. Dal rinnovato statuto del pubblico discende una diversa regolazione dei rapporti fra cittadinanza attiva e istituzioni che guarda ad una maggiore ibridazione fra dimensione individuale e sociale, in modi e forme plurali.

Dentro questa cornice, ci sembra possibile riposizionare il discorso sulla

redistribuzione della rendita di trasformazione in termini di "restituzione" alla città di un demanio di spazi pubblici concepiti come "dispositivi abilitanti" (Baioni, 2018), non necessariamente legati in modo strumentale all'offerta tradizionale di servizi, bensì aperti alla costruzione di circuiti virtuosi, di senso e di azione, per le iniziative di soggetti pubblici e privati, necessariamente plurali e variabili nel tempo, nella prospettiva di una visione trasformativa strategica (Mazzucato, 2019).

Lo "sconfinamento" di cui parla Calvaresi non è certo immune da rischi regressivi, connessi alla riduzione del perimetro di azione delle istituzioni, o al ripiegamento in una *comfort-zone* di pratiche locali pulviscolari aventi effetti poco più che palliativi.

Eppure, è un esercizio che appare necessario, proprio perché siamo consapevoli che gli attrezzi di cui disponiamo sono utilizzati in nome di un simulacro di interesse generale dietro il quale si perpetua la cattura del decisore da parte di un ristretto numero di soggetti, a discapito della collettività. E, ancor più, perché l'attuale fase di contrazione degli investimenti immobiliari andrebbe considerata come una finestra di opportunità per sperimentare nuovi percorsi.

Bibliografia

- Baioni M. 2018, «Fare spazio alle attività culturali. Editoriale», in QU3 - *iQuaderni di UrbanisticaTre*, n.16, Quodlibet, Roma-Macerata.
- Baioni M., 2017, «Cinquantamila ettari di opportunità», in Caudo G., a cura di, *Roma Altrimenti*, serie Conversazioni su Roma.
- Blecic I. 2017, *Lo scandalo urbanistico 50 anni dopo*, Franco Angeli, Milano.
- Cacciari M. 2004, *La città*, Pazzini, Rimini.
- Calafati A.G. 2010, *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli, Roma.
- Camagni R. 2008, «Il finanziamento della città pubblica», in Baioni M., a cura di, *La costruzione della città pubblica*, Alinea, Firenze.
- Camagni R. 2013, «La rendita urbana e la ricapitalizzazione delle città», in Leonori M & Testa P., a cura di, *La città oltre lo sprawl. Rendita, consumo di suolo e politiche urbane ai tempi della crisi*, Edizioni Solaris, Roma.
- Caudo G. & Sebastianelli S. 2008, «Dalla casa all'abitare» in AA.VV. *L'Italia cerca casa. Progetti per abitare la città. Catalogo della XI Biennale di Architettura*, Electa, Milano.
- Caudo G. 2017, «Roma, le ragioni nuove dell'essere capitale», in Caudo G., a cura di, *Roma Altrimenti*, serie Conversazioni su Roma.
- De Lucia V. 2006, *Se questa è una città. La condizione urbana nell'Italia contemporanea*, Donzelli, Roma.
- Provincia di Roma 2013, *Definizioni e determinanti della rendita urbana: metodologia di calcolo e applicazioni all'area metropolitana di Roma*.
- Mazzucato M., 2019, «Lo stato padrone

e lo stato innovatore», in *Repubblica*, 22 febbraio 2019, [https://rep.repubblica.it/pwa/commento/2019/02/22/news/economia_lo_stato_padrone_non_e_lo_stato_innovatore-219852622/]

Sullo F. 1964, *Lo scandalo urbanistico: storia di un progetto di legge*, Vallecchi.

Tocci W. 2009, «L'isostenibile ascesa della rendita urbana», in *Democrazia e diritto*, 1, Franco Angeli, Milano

Redistribuzione della rendita urbana: teoria e attualità

di Roberto Camagni

1. Introduzione

Questo contributo si svolge in tre parti. Nella prima intendo riassumere brevemente la definizione e la teoria economica della rendita urbana. Nella seconda parte affronto il tema della dimensione della rendita, fondiaria e immobiliare, in Italia: la sua dimensione assoluta estremamente rilevante nonché un breve confronto internazionale in particolare nel periodo di massima espansione della rendita stessa, a partire dagli anni '80. Nella terza parte, la più centrale e la più ampia, introduco il tema della tassazione della rendita in Italia, tradizionalmente lievissima rispetto agli altri paesi avanzati europei. Si tratta di un ambito in cui tuttavia recentemente il legislatore ha introdotto una novità estremamente rilevante con il cosiddetto “contributo straordinario”, stranamente – ma non così tanto – dimenticata sia dalla prassi urbanistica che dal dibattito tecnico colto e dalle istituzioni che lo animano. Ci troviamo così in una condizione paradossale in cui le legislazioni regionali si muovono tutte col fine di limitare, disinnescare o addirittura negare l'applicazione di una legge nazionale.

2. La teoria della rendita urbana

Tecnicamente la rendita rappresenta la remunerazione del fattore “terra”: costituisce infatti il prezzo che viene pagato dall'utilizzatore per l'uso di un

suolo o di un immobile nell'anno solare. Dunque, si tratta dell'affitto e non del prezzo che si paga in una compravendita (anche se, conoscendo il tasso di interesse, è possibile passare dal valore di affitto al prezzo dell'immobile stesso). Comunemente affitto e prezzo vengono ritenuti quasi sinonimi ma è sempre bene ricordare la differenza e il senso proprio dei due termini.

La teoria economica definisce la rendita come «l'oggettivazione in termini economici e di prezzo, e la assegnazione a ogni singolo suolo o immobile, del valore che i singoli attori economici attribuiscono esplicitamente o implicitamente a ogni “situazione” territoriale nei loro processi di definizione delle scelte localizzative» (Camagni, 2012, p. 183). In estrema sintesi dunque la rendita è la controffaccia o il “duale” in termini monetari dei vantaggi localizzativi reali forniti da ogni suolo o immobile.

Da tutto ciò discende un messaggio fondamentale: in quanto espressiva di un vantaggio localizzativo la rendita è ineliminabile! Questo messaggio sembra in contrasto con tutto quanto ci hanno insegnato sulla rendita gli economisti classici, da Adam Smith a Ricardo, Marx e Stuart Mill, ma il contrasto è solo apparente.

Secondo gli economisti classici la rendita del suolo costituisce un “reddito non guadagnato”, a differenza degli altri

Valori e indici	Bufalotta	Lunghezza	Polo tecnologico
V1 = Costo totale di realizzazione (inclusi profitti del costruttore e del developer)	666,4	209,6	326,6
V2 = Utile su area	272,1	92,6	161,2
V3 = Valore iniziale dell'area (rendita pura)	483,7	164,6	286,6
Vf = Valore finale del costruito	1.422,2	466,7	774,4
Pl. = V2+V3 Plusvalenza complessiva	755,8	267,2	447,8
Pl/Vf = margine di plusvalore	53,1%	55,1%	57,8%
V3/Vf = margine di rendita	34,0%	35,3%	37,0%
V1/Vf = quota dei costi sul valore fin.	46,9%	44,9%	42,1%
Oneri /Vf = quota oneri su valore fin.	6,2%	7,0%	3,0%
Valore agricolo dell'area (15 e/mq)	49,7	9,8	10,8
Quota della rendita agricola su valore finale	3,5%	2,1%	1,4%
Margine di rendita (corr. per valore agric.) su valore finale	30,5%	33,2%	35,6%
(V2 + V3) / V1 = Tasso di plusvalore complessivo sui costi di realizzazione	106%	118%	134%
Tasso di plusvalore, includendo la rendita agricola fra i costi	98%	113%	130%

redditi come il salario, il profitto e l'interesse in cui si effettua un'azione o ci si assume dei rischi. È lo sviluppo complessivo della società che implica una richiesta crescente di suoli, urbani ma anche agricoli, e che in conseguenza determina la dinamica dei valori fondiari nelle localizzazioni più richieste e scarse. Gli elementi che generano un vantaggio differenziale fra terreni e immobili diversi (e in conseguenza la diversa disponibilità a pagare una rendita) sono la prossimità a infrastrutture di trasporto, alle centralità e ai beni pubblici urbani (stazioni, università, tribunali, parchi, monumenti storici, aeroporti, ecc.), e, in un confronto macro-territoriale fra la città e la campagna, l'esistenza di infrastrutture materiali e la presenza di "economie di agglomerazione" legate alla densità. Nel primo caso parliamo di "rendita differenziale" mentre nel secondo caso parliamo di "rendita assoluta", uguale dovunque nella città e ben visibile al suo confine con la

"campagna".

Ma il fatto che la rendita sia ineliminabile e che esista ovunque, sotto forme differenti, quale che sia il regime di proprietà dei suoli, non esclude il fatto che tale reddito non guadagnato possa essere tassato adeguatamente dallo Stato (e secondo la scuola dei "Georgisti", anche al 100%). Ecco dove il paradosso si scioglie, senza implicare una politica di "annullamento" della rendita. Secondo un economista liberale di inizio secolo scorso, Ulisse Gobbi, i comuni dovrebbero in anticipo espropriare a prezzo agricolo i terreni periurbani, urbanizzarli a proprie spese e successivamente rivenderli o affittarli ad operatori edili e *developer*. Otterrebbero in questo modo, incamerando la rendita generata, le risorse per urbanizzare la città e soprattutto per dotarla di quei servizi che una gestione privatistica poco controllata generalmente non fornisce (Gobbi, 1906).

Tab 1 - Rendita ottenuta in 3 progetti (accordi di programma) a Roma, in milioni di euro. (Fonte: Camagni & Modigliani, 2013; Modigliani et al., 2016).

Valori e indici	PRINT Frascati	Monterotondo	PI Colleferro
V1 = Costo totale di realizzazione (milioni)	27,1	45,3	5,9
V2 = Utile su area	23,7	16,5	1,6
V3 = Valore iniziale dell'area (rendita pura)	42,2	29,4	2,8
Vf = Valore finale del costruito	93,1	91,3	10,4
PL = V2+V3 Plusvalenza complessiva	66,0	46,0	4,4
Pl/Vf = margine di plusvalore	70,8%	50,4%	42,5%
V3/Vf = margine di rendita	45,3%	32,2%	27,2%
V1/Vf = quota dei costi sul valore finale	29,2%	49,6%	57,5%
di cui: quota oneri su valore finale	4,0%	5,6%	5,1%
(V2+V3)corr./V1 = Tasso di plusvalore complessivo sui costi di realizzazione	243%	101%	75%

Tab. 2 - Rendita ottenuta in 3 progetti in provincia di Roma, in milioni di euro. (Fonte: Camagni & Modigliani, 2013; Modigliani et al., 2016).

3. La rendita urbana in Italia

Nel nostro Paese quando si parla di rendita – e di politiche per la tassazione della rendita – si fa spesso una grossa confusione fra tre modalità di conseguimento di una rendita, fondiaria e immobiliare, del tutto differenti:

- la “rendita in senso proprio”, cioè l'affitto che è conseguito dal proprietario per l'affitto del bene, che è tassato sul reddito conseguito effettivamente;
- la “rendita intesa come valore patrimoniale”, tassato dall'IMU e sue varianti e, in passato, sul suo incremento, dall'INVIM e dal contributo di miglioria; questa tassa è pagata sostanzialmente dalle famiglie (cioè da chi ha già pagato un dazio altissimo alla rendita al momento dell'acquisto);
- la “rendita intesa come plusvalore di trasformazione”, o rendita speculativa, e cioè l'incremento di valore (*capital gain*) che consegue al cambio di destinazione d'uso del suolo o alla trasformazione

degli immobili. La chiamo “rendita di trasformazione” ed è pagata dal proprietario come tassa sul *capital gain* a livello nazionale (ampiamente ridotta da varie facilitazioni di legge) e dal *developer* attraverso gli oneri di urbanizzazione a livello locale. Questa è la fattispecie più interessante e di questa si parla da qui in poi.

In una recente ricerca su casi rilevanti ed emblematici (“virtuosi”, realizzati attraverso accordi di programma) di trasformazione urbanistica residenziale a Roma e nella provincia di Roma realizzati negli anni 2000 (Camagni & Modigliani, 2013; Modigliani *et al.*, 2016) si è potuto stimare la dimensione della rendita emergente da tali processi (e la limitatissima incidenza degli oneri locali complessivi). Da valutazioni altamente cautelative basate sulle dichiarazioni dei costruttori, appare una quota di plusvalore (rendita + extra-profitti) sul valore finale del costruito superiore al

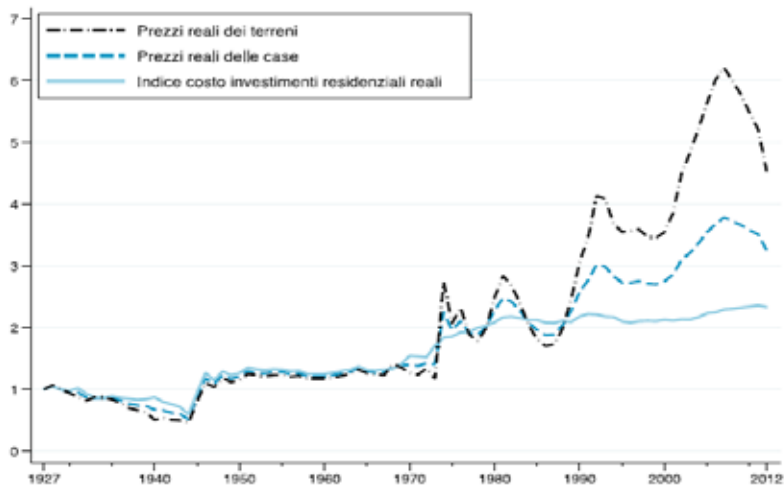


Fig.1 Prezzi delle abitazioni, costi di costruzione e rendite in valori reali – Italia 1927-2012 (Fonte: Cannari *et al.*, 2016).

50% nel caso di tre progetti romani, e addirittura superiore al 70% in uno dei tre progetti localizzati nella provincia (Frascati) (Tab. 1 e 2). Questo risultato – è importante sottolinearlo – è ottenuto escludendo dal plusvalore creato il profitto del costruttore, interessi pari all'8% del totale dei costi e un profitto lordo del *developer*, inclusivo di imposte, pari al 20% dei costi complessivi, inclusi gli interessi.

Una simile indagine effettuata su un grande Programma Integrato di Intervento a Milano dei primi anni 2000 giungeva a conclusioni molto simili (Camagni, 2008): correggendo solo marginalmente alcune voci di ricavo presentate dal costruttore, palesemente sottovalutate, si calcolava l'insieme dei plusvalori di trasformazione pari al 48% del valore finale realizzato. Come si vede, i margini di plusvalore rappresentano nei due casi analizzati quote elevatissime sul valore finale del costruito, probabilmente

anche sottostimate, quali nessun settore produttivo industriale potrebbe realizzare.

Questi elevatissimi livelli della rendita (che si ottengono sommando la pura rendita attribuita al suolo e gli extra-profitti realizzati nella trasformazione) non costituiscono una specificità italiana. Nella maggior parte dei paesi avanzati simili livelli sono stati rilevati da una accurata ricostruzione storica recente (Knoll *et al.*, 2017), pubblicata sulla *American Economic Review*. Essa calcola per 14 paesi avanzati la serie storica dei costi reali di costruzione e dei prezzi delle abitazioni sempre in termini reali; da questi due valori si calcola un valore imputato del suolo. Nella media dei paesi il risultato è sorprendente:

- nel periodo 1950-2012 il prezzo reale delle abitazioni è aumentato di un fattore pari a 3,4;
- i costi di costruzione di un fattore pari a 1,5;

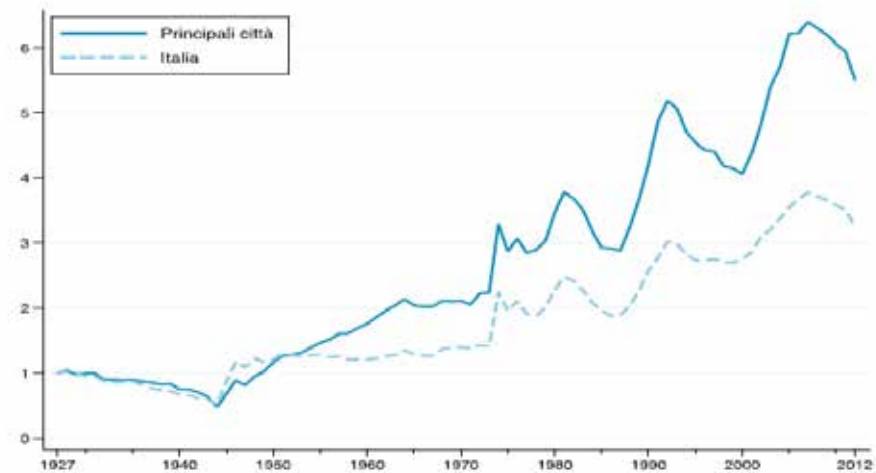


Fig.2 Prezzi delle abitazioni nuove in valori reali: media italiana e grandi città – 1927 - 2012 (Fonte: Cannari *et al.*, 2016).

- i prezzi del suolo di un fattore pari a 7,3. in conseguenza di tutto ciò, ben l'81% dell'aumento del valore reale delle abitazioni è rappresentato dall'aumento del prezzo dei terreni (pura rendita di trasformazione).

Naturalmente il trend, pur continuo, mostra due velocità e una accelerazione a partire dai primi anni '80 (e cioè ben prima della bolla dell'inizio degli anni 2000). Successivamente alla crisi i prezzi delle abitazioni cadono ovunque, ma permane la grande distanza dal livello dei costi di costruzione, che in termini reali sono restati praticamente invariati se non anch'essi diminuiti.

L'Italia non era compresa nel campione analizzato e meritoriamente alcuni ricercatori dell'Ufficio Studi della Banca d'Italia hanno effettuato la stessa ricostruzione e valutazione per il nostro paese (Cannari *et al.*, 2016). Il risultato è presentato in Fig. 1. Nel periodo

1950-2012:

- il prezzo reale delle abitazioni è aumentato di un fattore pari a 2,7;
- i costi di costruzione di un fattore pari a 1,7;
- i prezzi del suolo di un fattore pari a 3,9; in conseguenza di tutto ciò, più di 2/3 dell'aumento del valore reale delle abitazioni nel periodo è rappresentato dall'aumento del prezzo dei terreni.

Molto interessante è poi la stessa elaborazione effettuata per le maggiori città italiane (Fig. 2): se nel complesso delle città italiane nel periodo 1950-2012 i prezzi delle abitazioni nuove è aumentato di un fattore pari a 2,7, lo stesso aumento per le città più grandi è stato pari a un fattore 4,5, quasi il doppio. Dalla figura emerge un primo forte scostamento fra le due curve nel periodo del primo boom economico, dal 1952 al 1963, allorché lo sviluppo fu fortemente concentrato in poche regioni e grandi città; il secondo scostamento avviene

nel ciclo avviatosi nel 1985 con il lancio del grande progetto di Mercato Unico Europeo sotto la presidenza Delors, che determina una ondata di investimenti internazionali nei grandi *gateway* metropolitani di tutti i paesi e termina proprio nel 1992, l'anno del formale avvio del Mercato Unico (a riprova di quanto continuo oggi gli annunci, credibili, rispetto ai fatti concreti). Il terzo scostamento infine avviene con la bolla immobiliare che parte alla fine degli anni '90 e termina con la crisi del 2008, una bolla particolarmente accentuata nelle grandi città – in particolare Milano e Roma, che nel paese sono le sole che entrano nel mirino del capitale finanziario-immobiliare internazionale. Complessivamente, ho potuto calcolare che nell'intero periodo ben il 74% dell'aumento dei valori immobiliari è dipeso dall'aumento della rendita fondiaria¹.

All'interno del periodo analizzato per contro, nella fase di forte diffusione dello sviluppo italiano verso nuove regioni della cosiddetta "Terza Italia" negli anni '70 (e di crisi nelle grandi città del nord), i valori immobiliari hanno mostrato un andamento ondeggiante ma in media piatto, con un percorso parallelo e non divergente fra grandi e medio-piccole città.

In sostanza, nei tre cicli di espansione coincidenti con l'avvio di rilevanti innovazioni economico-istituzionali – 1952-64, industrializzazione e Mercato Comune; 1985-92, terziarizzazione e Mercato Unico Europeo; 2000 - , globalizzazione e euro – le grandi città hanno guidato lo sviluppo italiano ma la rendita fondiaria e immobiliare si è

impadronita di una grossa parte dei frutti dell'espansione economica e delle economie di agglomerazione².

4. La tassazione della rendita: oneri di urbanizzazione e contributo straordinario

Come si è detto in precedenza, la rendita urbana è ineliminabile in quanto rappresenta oggettivi e soggettivi vantaggi localizzativi, ma può e deve essere tassata. Un'adeguata ed equa tassazione della rendita fondiaria e immobiliare, realizzata attraverso chiare normative e regolamenti, presenta una triplice giustificazione:

- ottenere risorse per realizzare la manutenzione della città, una crescita della qualità e della quantità degli spazi pubblici e un recupero dell'attuale sotto-capitalizzazione delle nostre città, avviando un circuito virtuoso di crescita urbana;
- ridurre le aspettative di realizzazione di plusvalori degli operatori immobiliari, abituati da anni a quote elevatissime di rendita sul valore del costruito, anche al fine di ridurre il drenaggio di risparmi e investimenti dal settore industriale al *real estate* nonché di avviare una credibile politica di *bousing* sociale (avvicinando la profittabilità di questo comparto a quella di mercato puro);
- ridurre la capacità di corruzione che storicamente nel nostro paese si annida in modo pervasivo all'interno della filiera immobiliare. Un obiettivo di questo genere è sottolineato spesso dalla letteratura sull'esperienza e le legislazioni di molti paesi in via di sviluppo (Smolka, 2013).
Gli oneri urbanistici locali sulle

[1] In realtà questa affermazione deve essere intesa in senso solo statistico; infatti, se si osserva il rapporto di causalità fra le due variabili in senso teorico economico, non è l'aumento della rendita che determina l'andamento dei prezzi immobiliari ma è l'aumento dei prezzi di mercato che consente l'espansione della rendita – come ci ha insegnato duecento anni fa David Ricardo (Camagni, 2012, cap. 6).
[2] Si tratta di un processo ben noto che può essere stilizzato in un modello di ecologia matematica preda-predatore, dove la rendita urbana è il predatore e i profitti dello sviluppo sono la preda. Si veda Camagni, 2016.

[3] Queste conclusioni sono confermate da alcune indagini del CRESME; si veda Bellicini (2011).

[4] Si veda la chiarissima *Recommendation D3b* della Vancouver Declaration di UN Habitat: «*The unearned increment resulting from the rise in land values resulting from change in use of land, from public investment or decision, or due to general growth of the community must be subject to appropriate recapture by public bodies (the community), unless the situation calls for other additional measures such as new patterns of ownership, the general acquisition of land by public bodies*» (UN-HABITAT, 1976).

[5] Se la plusvalenza si collocasse sul 50% del valore di mercato, l'amministrazione locale otterrebbe un contributo pari al 25% di quest'ultimo valore, avvicinandosi al virtuoso modello tedesco.

[6] La disposizione legislativa è stata integrata nel Testo Unico delle disposizioni in materia edilizia (DPR 6.6.2001 n. 380, art. 16(L) comma 4.d-ter) come segue: «L'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del consiglio comunale (...) in relazione (...) alla valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso. Tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, è suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest'ultima al comune

trasformazioni urbane e le costruzioni costituiscono lo strumento più adeguato per la tassazione delle rendite, in quanto vengono imposti nel luogo e nel tempo in cui la rendita di trasformazione si manifesta nonché sotto la diretta responsabilità e il controllo delle amministrazioni pubbliche. Purtroppo, gli oneri pagati per prestazioni pubbliche in Italia rappresentano una quota quasi irrisoria delle rendite e del valore del costruito³, il risultato della storica sudditanza del ceto politico nei confronti della rendita.

Nel caso di Roma, come si può vedere nelle Tab. 1 e 2, la percentuale complessiva rappresentata dal complesso degli oneri di urbanizzazione (comprese le opere a scomputo e altre eventuali prestazioni) sul valore del costruito si colloca fra il 3 e il 7% nei progetti romani e fra il 4 e il 5,6% nei progetti fuori Roma. Nel caso milanese citato più sopra, gli oneri raggiungevano una percentuale dell'8% sul valore del costruito, ma includevano anche le monetizzazioni di mancate cessioni di suolo per standard urbanistici; complessivamente a Milano l'incidenza degli oneri era stimata inferiore al 5%.

In altri paesi europei, come la Germania, la quota del prelievo locale raggiunge il 30%; in Francia e in Spagna, sulle grandi trasformazioni urbane si raggiunge il 15% (Camagni, 2008). Anche nei paesi meno avanzati e nei paesi in via di sviluppo le indicazioni delle agenzie e dei grandi centri studi internazionali si orientano sempre più verso pratiche e forme differenziate di *value recapture* – cioè di ricattura a favore della collettività di plusvalori creati direttamente dall'azione

o dall'investimento pubblico – e di *value sharing* – cioè di equa ripartizione fra pubblico e privato dei plusvalori nella trasformazione urbana (da usi agricoli a usi residenziali e produttivi dei suoli) – attraverso regole, nazionali e locali, e accordi negoziali fra amministrazioni e operatori immobiliari (UN-HABITAT, 2013, cap. 12; Smolka, 2013; Walters, 2013)⁴.

Fortunatamente, ma in modo inaspettato, una importante riforma degli oneri di urbanizzazione è stata introdotta nel nostro ordinamento con l'art. 17 del DL 12.9.2014 n. 133, cosiddetto "Sblocca Italia". Tale decreto introduce un contributo straordinario «sul maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso [...] in misura non inferiore al 50%». Si tratta proprio di una tassazione di quella che ho chiamato la rendita di trasformazione⁵. Due ulteriori elementi positivi non irrilevanti sono costituiti dal fatto che le entrate devono avere la forma di versamenti finanziari (e non quella di opere a scomputo, ove si annidano ritardi, sopravvalutazioni, elusioni o peggio, che in altri contesti europei sono sconosciute) e che devono restare assegnati a centri di costo specifici legati agli investimenti e ai servizi urbani⁶.

Si tratta di una norma che finalmente e potenzialmente porta il paese nella schiera dei paesi avanzati e moderni, fortemente federalista e non ambigua. La critica che è stata mossa, di operare un aumento della già elevata tassazione generale o di infierire su un settore, quello edilizio, ancora toccato gravemente dalla crisi,

non ha alcuna rilevanza economica: la disposizione opera su un “paradiso fiscale” moralmente illegittimo e iniquo rispetto ad altri settori produttivi e, quanto alla crisi – che è crisi di domanda e non di profittabilità del settore edilizio – essa anzi ne favorisce il superamento in quanto la tassazione viene utilizzata per incrementare la domanda di opere pubbliche e infrastrutture, in un contesto *win-win* fra settore pubblico e privato.

Alcuni hanno poi subito rilevato che la materia urbanistica ed edilizia è soggetta alla potestà legislativa concorrente delle Regioni (che nel testo del DL viene esplicitamente menzionata) e dunque allo Stato resta solo la possibilità di esprimersi su principi fondamentali. Tuttavia, sembra del tutto lecito affermare che la lettera della disposizione enuncia un principio generale, confermato dal fatto che la legge dice esplicitamente che le Regioni possono intervenire solo sul quantum della ripartizione p/p e sulle modalità di versamento e utilizzo del contributo. In mancanza di leggi regionali rinnovate, vale la legislazione nazionale (comma 4bis e 5 del TU).

Dobbiamo dunque considerarci soddisfatti? Purtroppo, la risposta non è positiva: molte possibilità esistono ancora di correggere e depotenziare la norma, per vie giuridiche o per vie regolamentari al limite della liceità. È possibile che i veri plusvalori vengano fortemente ridotti nel caso si accettino fra gli oneri deducibili supervalutazioni del costo iniziale dei terreni, sovrastime del valore di opere realizzate o di cessioni fondiari, interessi vari ed extra-profitto del tutto non-normali. Sarebbe inaccettabile, una volta adeguatamente

definite le entrate e le uscite, veder ricomparire le rendite dal lato dei costi.

5. Una legge dello stato completamente disattesa

Al fine di verificare il grado di effettività e le modalità di applicazione della legge, ho avviato una raccolta delle decisioni legislative e regolamentari delle Regioni a ben quattro anni dalla approvazione del “contributo straordinario”. I risultati, da completare e approfondire ancora, sono a dir poco scioccanti e sconcertanti. Elenco qui di seguito i principali risultati, ordinando le Regioni sulla base del rispetto delle indicazioni di legge, dalla più virtuosa alla più viziosa.

- Regione Liguria. Acquisisce il testo nazionale con la L.r. 28/6/2017 n. 15 di “Aggiornamento della disciplina edilizia e urbanistica”, art. 6bis del testo coordinato; la percentuale di tassazione è il 50%.

- Regione Marche. La L.r. 20 aprile 2015, n. 17 di “Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia” (B.U. 30 aprile 2015, n. 37), pur riferendosi esclusivamente alle novità del TU sull’Edilizia, non nomina il contributo straordinario né gli oneri. Tuttavia, all’art. 3 si afferma: «Per quanto non previsto, si applica la normativa statale vigente». Strano modo di acquisire.

- Regione Toscana. La L.r. 65/2014 aggiornata (nel 2017), art. 184 (“Determinazione degli oneri di urbanizzazione”), afferma: «Con deliberazione della Giunta regionale [...] vengono definite altresì le modalità di attuazione delle disposizioni introdotte con l’articolo 16, comma 4, lettera d ter, del d.p.r. 380/2001» ma non aggiunge alcuna disposizione

stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l’interesse pubblico, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l’intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche».

attuativa. I Comuni sono lasciati soli: alcuni non recepiscono (Poggibonsi), altri ci provano con buona volontà, definendo criteri propri, ma anche facendo forti sconti (San Gimignano: costi forfettariamente pari all'85% del valore post-variante); altri ancora vanno in senso contrario (riduzione degli oneri attuali, pre-riforma: Empoli). Un comportamento bizzarro e ambiguo, che lascia spazio a condotte *contra legem*.

- Regione Piemonte. Delibera di Giunta 8 febbraio 2016, n. 22-2974. L'indicazione nazionale è recepita, il contributo è fissato nel 50%, si definiscono i criteri di computo; ma si aggiunge che «in sede negoziale potrà essere prevista, quale alternativa al versamento finanziario, la cessione di aree o immobili». Ma è chiaro che la cessione di aree non colpisce la rendita se i volumi edificabili restano uguali! Si copia in questo caso il modello spagnolo, ma si apre una falla pericolosa nel principio ispiratore. Si lascia ancora una via aperta per depotenziare l'innovazione.

- Regione Umbria. L.r. 21 gennaio 2015, n. 1, "Testo unico di governo del territorio e materie correlate", art. 35d: si cita un contributo straordinario (non quello della legge nazionale), come «contributo aggiuntivo rispetto al contributo di costruzione che il comune *può richiedere* per la realizzazione di opere pubbliche, a seguito di una *adesione volontaria* da parte del proprietario di un'area o di un immobile, alla *applicazione di norme premiali*» (corsivi miei). Al di là di ogni immaginazione.

- Regione Lombardia. Legge 12/2005, aggiornata, art. 103 comma 1: «A seguito dell'entrata in vigore della presente legge *cessa di avere diretta applicazione*

nella Regione la disciplina di dettaglio prevista: a) dagli articoli 3, 4, . . . 16, . . . del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380». Norma palesemente illegittima e *contra legem*.

Regione Emilia-Romagna. "Disciplina sulla tutela e l'uso del territorio", approvata il 21.12.2017; art. 8 c 1a: «Il contributo straordinario di cui all'art. 16 . . . *non trova applicazione* all'interno del territorio urbanizzato . . .». Seguono tre pagine di incentivi, sconti sugli standard, premialità volumetriche, riduzione «fino alla completa esenzione» di contributi di costruzione, assegnazione in diritto di superficie di aree pubbliche, abolizione di limiti di densità e di altezza, . . . ! Illegittimo, ridicolo e irresponsabile nei confronti della finanza locale.

Roma. Roma ha anticipato la riforma ed anzi l'ha ispirata col Nuovo Piano Regolatore del 2008, che prevede il contributo straordinario, difendendolo fino al Consiglio di Stato che con sentenza 4545 del 2010 ne ha codificato la legittimità. Il contributo è fissato nella misura massima del 66% a fronte di rilevanti valorizzazioni immobiliari generate dallo strumento urbanistico generale (quindi non solo da varianti o mutamenti di destinazione d'uso). La Giunta Marino lo ha utilizzato come da regolamento.

Milano. Milano non utilizza lo strumento. Anzi, nel caso eclatante dell'AdP sugli scali ferroviari (inizialmente bocciato dal Consiglio Comunale e successivamente ripresentato e approvato) assicura a FFSS oneri in misura ridicola, incurante

del rischio che possa giungere ai suoi amministratori una denuncia per danno erariale (Camagni & Roccella, 2017).

Come si vede chiaramente, la situazione è a dir poco surreale. Non solo la politica ha ampiamente abdicato al suo ruolo, lo ha tradito: vi è stato anche un silenzio quasi totale della cultura e delle professioni. Quanti articoli si sono scritti su riviste scientifiche e tecniche o sui giornali da quattro anni a questa parte? Quanti convegni si sono organizzati sul tema? Direi nessuno o, peggio, solo qualcuno per supportare la strategia opposta di riduzione della fiscalità (attuale, pre-riforma!) come rimedio alla crisi edilizia; come ho già detto, un rimedio inefficace nelle condizioni di debolezza della domanda. E, mi dispiace dirlo, troviamo l'INU in testa in questa strategia. Si è lasciato che il silenzio della politica prevalesse: un nuovo tradimento dei chierici?

6. Conclusioni.

Sintetizzerei in tre punti i messaggi principali di questo lavoro.

La tassazione è il solo vero strumento per combattere la rendita (che è ineliminabile, in quanto duale di vantaggi localizzativi): si sta oggi vanificando probabilmente l'ultima occasione per l'utilizzo di questo strumento, anche se si tratta di una occasione maturata in modo politicamente casuale.

Alla importante introduzione nel nostro ordinamento del "contributo straordinario" fra gli oneri di urbanizzazione la politica e le

amministrazioni regionali hanno reagito dapprima col silenzio, poi provando a nullificare il nuovo istituto – nella latitanza di chi avrebbe dovuto vigilare, in primis il governo nazionale –, infine depotenziandolo nella assoluta maggioranza dei casi.

Lo strumento comunque esiste – ma per quanto tempo, date le premesse? – e aiuterebbe un governo del territorio più equo, più efficace e più efficiente, oltre a rilanciare gli investimenti e la domanda di opere pubbliche. C'è qui un compito cruciale oggi per una cultura urbanistica, giuridica ed economica che voglia mirare in modo razionale al benessere collettivo.

Bibliografia

- Bellicini L. 2011, «Immobiliare, debito, città: considerazioni sui primi 10 anni del secolo XXI», in Dematteis G., a cura di, *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio Editori, Venezia.
- Camagni R. 2008, «Il finanziamento della città pubblica», in M. Baioni, a cura di, *La costruzione della città pubblica*, Alinea, Firenze, pp. 39-58
- Camagni R. 2012, *Principi di economia urbana e territoriale*, Carocci, Roma.
- Camagni R. 2016, «Urban development and control on urban land rents», in *The Annals of Regional Science*, vol. 56, 3, pp. 597-615
- Camagni R. & Modigliani D. 2013, «La rendita fondiaria/immobiliare a Roma: 6 studi di caso», relazione presentata al *XXVIII Congresso INU*, Salerno.
- Camagni R. & Roccella A. 2017, «Il Comune non può rinunciare a 500 milioni — Le clausole economiche dell'Accordo di programma per gli scali ferroviari: una lettura critica» in *Arcipelago Milano*, 17 aprile.
- Cannari L., D'Alessio G. & Vecchi G. 2016, «I prezzi delle abitazioni in Italia, 1927-2012», in *Occasional Papers, Questioni di economia e finanza*, n. 333, Banca d'Italia, giugno.
- Gobbi U. 1906, «Riforme nella proprietà fondiaria urbana in relazione all'aumento di valore delle aree fabbricabili», in *V Congresso Nazionale delle Società Economiche*, Atti, Milano, 1-11.
- Knoll K., Schularick M. & Steger T. 2017, «No price like home: global house prices, 1880-2012», in *American Economic Review*, 107 (2), pp. 331-353.
- Modigliani D., Camagni R., Dongarrà A., Fonti R., Messina G. & Tamburini M. 2016, *Definizioni e determinanti della rendita urbana: metodologia di calcolo e sue applicazioni alla Città Metropolitana di Roma*, INU Edizioni, Roma.
- Smolka M.O. 2013., *Implementing value capture in Latin America*, Lincoln Institute of Land Policy, MA, Cambridge.
- UN-HABITAT 1976, *The Vancouver declaration. United Nations Conference on Human Settlements*, Vancouver, Canada, May 31 – June 11.
- UN-HABITAT 2013, *Urban planning for city leaders*, Nairobi
- Walters L.C. 2013, *Land value sharing and other local government financing mechanisms*; presentazione all'Expert group Meeting di UN-Habitat su Planning city extensions: public and private space for expanding cities, Barcellona, 16-18 settembre.

Abilitare il city making

di Claudio Calvaresi

Questo articolo contiene le lezioni che ho estratto dalla seconda edizione di “Area – Festival internazionale dei beni comuni”, promosso dal Comune di Chieri. Il tema al centro di questa edizione è stato la rigenerazione urbana¹. A partire dalle questioni emerse nei tre giorni di dibattito, ho tratto 6 indicazioni che intendono parlare agli attori che si occupano di rigenerazione urbana: amministratori pubblici, esperti, *city maker*, abilitatori. Provano a dire cosa sarebbe opportuno fare per promuovere politiche di rigenerazione urbana, i punti di attenzione da tenere presente, le strategie di intervento da assumere. Confido possano essere un contributo utile alla discussione in corso sull’agenda urbana e alla riflessione che impegna molti sui caratteri dell’innovazione dal basso e sull’incontro con le politiche pubbliche.

1. CAMBIAMENTO. Io sono il cambiamento che produco

Cogliere il cambiamento, riconoscerlo e sostenerlo non è facile di questi tempi. Siamo vittime di una emissione costante di parole vuote e violente, che compongono un lessico eversivo, presentato come “il cambiamento”. Facciamo fatica a penetrare questo frastornante rumore bianco, liberarci del suo condizionamento e scorgere i tanti “segnali di futuro” che invece

caratterizzano la fase.

Fenomeni di innovazione stanno ridefinendo il confine tra sfera dell’economia e sfera della società. Abbiamo imprese che producono valore sociale e associazioni impegnate in attività economiche. La natura giuridica dei soggetti non è rilevante per definire la loro missione. La coppia attore-ruolo non può essere reificata (Crosta, 1986): il comportamento degli attori e gli effetti del loro agire non dipendono dalla loro natura giuridica. Per i “segnali di futuro”, il cambiamento non è un effetto sottoprodotto, ma rappresenta la posta in gioco e la misura di efficacia della propria mobilitazione: “io sono il cambiamento che produco”.

Ciò che è rilevante, in termini di politiche pubbliche, è l’impatto generato, di cui occorre valutare gli output, i risultati e gli impatti. La valutazione è centrale per imputare nessi causali tra obiettivi, intenzioni e risultati, trarre insegnamenti, distillare lezioni di policy e definire una nuova agenda pubblica. I segnali di futuro sono fragili dal punto di vista politico: sono presenti in qualche iniziativa avanzata di governo urbano, soffrono di diffuse “sregolazioni” e politiche inabilitanti, faticano a consolidarsi. Non se la cavano meglio dal punto di vista teorico: non hanno una teoria adeguata a sostenerne l’impegno. «Ci sono più cose in cielo e in terra, Orazio, di quante ne sogni

[1] Desidero ringraziare tutti coloro che hanno partecipato al Festival. Per scrivere questo contributo, ho abbondantemente utilizzato idee, esempi, riflessioni, suggerimenti che con dovizia tutti loro hanno dato.

la tua filosofia». Sono punti privi di coordinate in una mappa in formazione. Sono pratiche, storie e persone. Hanno bisogno di un lavoro biografico e di rete, di affondi e connessioni. Richiedono – come denuncia Latour (2018) – cura, attenzione, tempo e diplomazia. Ci sono risorse per sostenerne lo sviluppo (finanza di impatto, fondi di *community development*, operatori in cerca di progetti su cui investire) e attori disposti ad abilitarli (fondazioni, qualche istituzione, soggetti che fanno *advocacy*). Richiedono produzione di senso, cornici interpretative e direzione pubblica. È il mondo del *city making*, che può produrre cambiamento perché è capace di sorprendere. Come ci ricorda Hirschman, «il cambiamento può avvenire soltanto come una sorpresa» (Hirschman, 1997).

2. VALORE. Creare e distribuire valore sociale

Secondo Calderini, «nelle aree di rigenerazione urbana il valore fisico degli *asset* è nullo; il valore degli stessi andrà valutato sulla base della densità di progettualità e di imprenditorialità sociale che si esprimerà all'interno ed intorno ad essi» (Calderini, 2017). Si tratta di una affermazione capitale: con grande chiarezza spiega che è l'energia sociale intercettata, abilitata o generata dai e nei processi di rigenerazione urbana a produrre valore per immobili che oggi, nel nostro Paese, ne sono privi. Ne consegue che, per i *developer*, si pone il problema di come favorire la generazione di valore per un portafoglio che oggi vale zero. Ciò suggerisce però che i progetti di riattivazione sono sempre meno iniziative pianificate sin

dal principio, ma sono processi che beneficiano della creazione e della diffusione dell'intelligenza sociale, del coinvolgimento di *city maker* nella valorizzazione dell'*asset class*. L'avevamo capito già alla fine degli anni Novanta con Chocolate Factory a Londra, scoprendo allora la funzione di generazione del valore della cultura e della creatività. Dopo vent'anni ne discutiamo ancora, avendo avuto qualche inciampo *à la* Florida ma avendo potuto osservare nel frattempo la nascita di qualche pratica in più, andata oltre le città globali ed arrivata nei piccoli centri, nelle aree interne. Abbiamo dunque avuto la dimostrazione che non sono pratiche *naïf*, ma fattori potenti di trasformazione della città. Abbiamo anche appreso che non sono confinate alla classe creativa, ma riguardano molteplici soggetti e hanno effetti su dimensioni diverse: veicolano il ritorno della manifattura in città; mettono in gioco nuove interpretazioni di turismo, *welfare*, agricoltura, *housing*; sostengono la nascita di spazi per i servizi di comunità, ospitando artigianato e residenza; indicano la creazione di "nuovi corpi urbani" di tipo ibrido e di nuovi soggetti imprenditoriali (imprese sociali, cooperative di comunità); connettono progettualità sociale, tecnologie e saperi diffusi. Sono il segno dei processi di iper-industrializzazione osservati da Pierre Veltz nelle nostre città (Veltz, 2017).

Ma se la redditività del *city making* in termini finanziari inizia ad apparire evidente, rimane da interrogarsi sulla sua redditività civica: quanto valore sociale producono, come misurarlo e soprattutto come catturarlo e distribuirlo? Forse questo

ci permetterebbe di rileggere con maggiore profondità gli effetti di fenomeni che, in maniera spesso corriva, definiamo “gentrificazione”.

Si collocano, le pratiche di innovazione sociale, nello spazio tra Stato e mercato. Riprendono esperienze di mutualismo e cooperazione, che sono nella tradizione italiana. Mettono in tensione questo spazio per coltivarvi beni comuni e promuovono sperimentazioni avanzate sul dilemma democrazia-mercato.

3. BENI COMUNI, BENI PUBBLICI.

Come rendere pubblici i commons?

La nozione di bene comune è ancora attuale? Emersa nella fase di contrasto alle politiche di privatizzazione dei servizi pubblici, ha conseguito il massimo esito politico con il referendum sull’acqua del giugno 2011. Nel solco delle riflessioni aperte dalla ricerca di Elinor Ostrom (1990), nel nostro Paese importanti giuristi hanno argomentato l’irriducibilità di alcune categorie di beni al dominio dello Stato o del mercato. Come imposto dalla nostra tradizione nomo-dipendente, le pratiche di gestione dei beni comuni sono state inevitabilmente normate. Ricondotte ad atto amministrativo, hanno visto ridursi il loro potenziale di innovazione per diventare esercizio di partecipazione di cittadini attivi, spesso dotati di elevato capitale relazionale in ambienti con cospicuo capitale sociale circolante. In particolare, per la cura e la rigenerazione dei “beni comuni urbani”, sono nate numerose sperimentazioni sotto forma di patti di collaborazione o di condivisione tra Comune e cittadinanza attiva, disciplinate dal Regolamento per l’amministrazione dei beni comuni.

Oggi siamo di fronte alla necessità di un ripensamento di queste pratiche, su più piani.

Sul piano concettuale, lungo l’asse “beni di club > beni pubblici”. La questione che molte pratiche di questa natura pongono è relativa alla produzione di beni a vantaggio di comunità che condividono valori di riferimento e si riconoscono in pratiche comuni. Queste sono l’espressione di un “pubblico minore” (Bianchetti, 2014), che si costituisce per l’occasione, su base volontaristica, per reciproca utilità con legami solidaristici. Istituiscono “spazi della condivisione”, dove si danno azioni orientate (intenzionalmente o meno) a ispessire il legame sociale. Come garantire però che i beni comuni così istituiti mantengano carattere universale, cioè rimangano pubblici e anzi qualificchino il “dominio pubblico”? Occorrono politiche pubbliche che riconoscano e connettano queste pratiche e ne sostengano l’*upscaling*. Un buon esempio è la politica delle *super manzanas* (“super isolati”) di Barcellona, che identifica un insieme di isolati come nuove unità urbane dove sperimentare mobilità sostenibile, creare nuovo spazio pubblico, promuovere iniziative di coesione sociale. Ciò apre ad un secondo piano di riflessione, che riguarda il governo locale. La pubblicizzazione dei *commons* sollecita una riflessione sulla natura dell’azione pubblica. Osservare oggi le politiche in atto nelle città spagnole (Barcellona ma anche Madrid) permette di cogliere esperienze di grande rilievo in termini di innovazione del governo urbano. In entrambe, è evidente il tentativo di recuperare una direzione pubblica dei processi di trasformazione

e sviluppo della città, secondo un approccio non nostalgico nei confronti di modelli top-down come di netta contrapposizione nei confronti delle forme di appropriazione privatistica dei beni pubblici. Vi si possono leggere strategie di riqualificazione della sfera pubblica, a favore di un neo-municipalismo come motore di trasformazione politica, che prova a trattare, al livello locale, fenomeni globali, come cambiamento climatico, migrazioni, turismo di massa. Entrambe le città partecipano al movimento globale municipalista *Fearless cities*, che è una delle novità di maggior rilievo sul tema del neo-municipalismo e di come un ripensamento del governo locale può favorire l'incontro positivo con le energie sociali nelle città e, in definitiva, la ri-politicizzazione del dominio pubblico². Queste esperienze pongono domande sfidanti, come appunto quella che riguarda l'efficacia dell'azione politica nell'affrontare problemi globali. Sullo sfondo vi sono le riflessioni di ecologia politica di Bruno Latour a proposito del "Terrestre" come orizzonte praticabile e rilevante nel Nuovo Regime Climatico. Secondo questo orizzonte, il territorio non è più semplicemente lo spazio dell'azione politica, ma vi prende parte. Nella prospettiva del Terrestre, appartenere al suolo non consiste nel reazionario "ritorno alla terra", quanto in un "ritorno della Terra", che implica "ri-politicizzare l'appartenenza a un suolo". Il terzo piano di riflessione è quello che lega la gestione dei beni comuni alla produzione di valore per nuove economie sociali. È questo il piano dove la cittadinanza attiva assume consapevolmente finalità di sviluppo locale. Questo piano, alimentato

da spirito pionieristico e tensione generativa, definisce un approccio che conosce numerose sperimentazioni da parte della ormai folta schiera dei *city maker*. Le sfide di policy che incrocia sono cruciali: la riattivazione degli asset pubblici, come nuova forma di mobilitazione e generazione di valore sociale; le nuove forme di territorializzazione del lavoro, dell'abitare, dei servizi (gli spazi ibridi dei "*new urban body*"); i nuovi modi di fare impresa (con le questioni dell'economia sociale, e delle imprese e cooperative di comunità) e di produrre (neomanifatturiero e agricoltura urbana); la finanza di impatto e gli strumenti di investimento per le imprese sociali.

4. TRESPASSING. Essere indisciplinati, praticare lo sconfinamento

Abbiamo vissuto fasi di forte partecipazione alla costruzione delle politiche pubbliche. Sono state sperimentate forme sofisticate di coinvolgimento dei cittadini, messo a punto efficienti tecniche di ascolto, di costruzione del consenso e di deliberazione. Abbiamo probabilmente contribuito a migliorare la qualità della democrazia e aiutato la politica ad aprirsi all'ascolto della società, sostenendola nello strutturare processi decisionali inclusivi; meno abbiamo inciso sulla efficacia delle politiche pubbliche. Occorre ammettere dunque che la stagione della "partecipazione progettata" ha prodotto qualche esito positivo per la sfera politica, ma impatti più deboli sulle politiche. Oggi dobbiamo guardare alla partecipazione in altro modo, cercando di favorire

[2] Va notato che l'espressione "città senza paura" ha almeno, a mio avviso, due significati. Il primo, più ovvio, riguarda il contrasto a retoriche fear oriented, che diversi imprenditori politici in Europa stanno largamente praticando. Il secondo, più intrigante, coglie l'essenza del confronto ingaggiato da questo movimento con gli Stati nazionali, recuperando inevitabilmente Hobbes. Sappiamo che per Hobbes lo stato di natura era caratterizzato da una condizione di mutual fear: il Leviatano, che emerge da un patto nato dalla paura, non deve distruggere la paura, perché è edificato su di essa, ma deve domarla e trasformarla in soggezione (così Ginzburg, in un saggio straordinario dal titolo "Rileggere Hobbes oggi", in Ginzburg 2015). Dunque, le città senza paura sono quelle che provano a costruire una comunità politica oltre l'orizzonte fear based dello Stato.

l'emersione, di intercettare, di abilitare pratiche quotidiane di produzione del pubblico. Conviene volgere lo sguardo verso quella "partecipazione materiale" (Marres, 2012), espressa dalle pratiche di innovazione dal basso che provano a dare risposte a questioni di grande impatto, su cui le politiche pubbliche faticano: riattivazione di immobili dismessi, inclusione di migranti e rifugiati, nuovo welfare, nuove forme del lavoro e della produzione, fare e fruire cultura, ecc. Affrontare adeguatamente tali questioni significa superare i limiti di approcci standardizzati che non sono in grado di trattarne la natura inconsueta. Viceversa, il carattere sperimentale, aperto, creativo delle innovazioni dal basso appare maggiormente adeguato, perché seguono processi progettuali complessi: ridefiniscono un problema in modo da trasformarlo in risorsa per il trattamento di altri problemi; lavorano non in sequenza ma per aggiustamenti progressivi, per prova ed errore; costituiscono nuovi attori, trasformano schemi di interazione e ricostruiscono sistemi di opportunità.

Aveva ragione Carlo Donolo (2011): oggi nel nostro Paese «i fattori di innovazione si ritirano sul margine e nelle pieghe». Sono interessanti non perché provengono dal basso, ma perché sono generativi di pubblico. Emergono con lavori di scavo profondo: abbiamo già molte mappe del fenomeno, oggi c'è bisogno di un approccio biografico. Dipendono da attori non pigri, che mettono insieme creativamente pezzi (problemi, risorse, opportunità, altri attori) che, a prima vista, insieme non dovrebbero starci (Ingold, 2013). A volte sono esito di improvvisazione. Ben poco era chiaro prima di mettersi in cammino:

dove ci avrebbe condotto? Dunque, inutile interrogarli con "il senno di poi"; meglio rileggerli con la "dissennatezza del prima" (Hirschman, 1994). Sempre, sono generati da processi riflessivi. Si diffondono per emulazione, per accumulo e selezione. Mettono al lavoro gli avanzi: nella progettazione sociale non si butta mai via niente. Sono certamente anomali, altrimenti non sarebbero innovativi.

Generare il cambiamento richiede desiderare il cambiamento ed esprimere una forte intenzionalità a favore del suo sostegno. Implica prendersi responsabilità, ingaggiandosi in processi di co-creazione. Per sostenere adeguatamente il desiderio coniugato con la responsabilità non basterà sostituire i metodi dell'ascolto attivo con i manuali dell'approccio *lean* per le *start-up*. Occorre lavorare sul confine tra domini diversi e sfidarli. Ad esempio, cosa connota come pubblico un servizio? La natura (pubblica) del soggetto che lo eroga, o l'impatto che genera, in termini di utilità pubblica? Come riconoscere le energie sociali? Sono quelle che emergono da lunghi processi di analisi e mappatura, o possono essere intercettate offrendo sistemi di opportunità e utilizzando il progetto come indagine? Come trasferire competenze? Insegnando, co-creando, lavorando sulla coppia formazione e presa di parola pubblica? Occorre praticare lo sconfinamento: tra discipline, saperi, metodi, settori di *policy*; alterare reti di *governance* e ridefinire *policy community*; apprendere a cooperare e a copiare da quelli che hanno trovato la soluzione prima di noi; accettare il fallimento e progettare vie di fuga; apprendere la

cittadinanza e costruire nessi tra *education e advocacy* (Fareri, 1995).

5. INTERMEDIAZIONE. Abilitare l'intermediazione

Lo ripeto: c'è un proliferare di esperienze che stanno producendo beni comuni. Si tratta di uno straordinario attivismo dal basso che dà luogo a pratiche culturali e di welfare, che genera nuove economie e lavoro. Eppure, sono segnali fragili, pulviscolari, spesso esposti a rischi di fallimento e chiusura per mancanze di risorse o per miopia da parte di chi potrebbe e dovrebbe sostenerli. A cominciare dalla pubblica amministrazione, che però dovrebbe esercitare meno pretese di controllo e pensare di più ad abilitare queste pratiche e questi attori.

Chi sono gli innovatori? A quale profilo corrispondono?

I protagonisti di queste esperienze sono persone valenti, che confezionano progetti sofisticati. Sono progettisti colti e le loro opere portano il segno del forte investimento creativo espresso dai promotori, della ricerca di sperimentabilità e della carica di passione che li muove. Sono sempre, in senso proprio, imprenditori, perché sono progettisti e *maker* insieme e il *maker* è l'attore che segue l'intero processo decisionale, dal design iniziale alla sua implementazione e gestione. Tra il processo progettuale e la traiettoria individuale del suo promotore, non vi è distanza: il progetto è progetto di vita e l'esperienza può essere totalizzante.

Questo carattere rende gli attori dell'innovazione fragili, perché lavoro, civismo e investimento personale sono strettamente connessi: l'investimento nel progetto è mosso da passioni e da interessi. Ciò che abbiamo imparato è che oggi la rigenerazione urbana è fatta da nuovi attori. Sono quelli che chiamiamo "*city maker*". Sono spesso giovani, hanno progetti leggeri, idee in cerca di partner, abbozzi di proposte in via di consolidamento. Sono quelli che, di fronte al problema di come riusare un immobile pubblico dismesso per erogare servizi di cura e assistenza, promuovere inclusione sociale, garantire accoglienza a migranti e rifugiati, contribuire a rigenerare quartieri difficili, pensano che il problema sia anche loro. Più precisamente: pensano che il trattamento di questo problema non possa essere delegato; sanno quanto limitato nella sua efficacia sia il solo intervento pubblico e sanno altrettanto bene che bisogni di questa natura non saranno presi in carico dal mercato.

Sanno progettare, catturano bandi: cercano il contributo, ma sanno praticare anche schemi finanziari più complessi. Sono nuovi imprenditori, operatori culturali che tendono a fare della creatività una impresa. Non c'entrano nulla né con le cooperative sociali che erogano servizi pubblici in regime di accreditamento, né con i professionisti dell'accompagnamento sociale, anche se a volte da questi ambiti provengono e ne costituiscono l'evoluzione. Prediligono la co-creazione fra pari,

con la pubblica amministrazione e con altri attori. I decisori pubblici se ne stanno accorgendo: è sempre meno corrente, tra questi, l'idea che la soluzione sia associare un uso ad uno spazio, concederlo ad una associazione locale o farne "la casa delle associazioni"; occorre piuttosto definire un modello gestionale credibile e, sulla base di questo, sollecitare e incrociare la progettualità dei *city maker*. Le politiche pubbliche più avvertite hanno posto l'incontro con gli sperimentatori al fondo del proprio disegno. La Strategia nazionale per le aree interne intende mobilitare gli innovatori e con questi costruire progetti di sviluppo locale, per invertire il declino e contrastare gli estrattori di rendita che hanno lucrato sulle risorse di queste aree (Calvaresi, 2015).

Il punto appena sollevato tocca una questione di carattere più generale, che è la relazione tra *city maker* e settore pubblico. Coloro i quali credono in una modalità fertile di incontro tra innovazione dal basso e politiche pubbliche indicano l'opportunità di rimettere a tema l'intermediazione. Nella fase della crisi dei corpi intermedi e del declino dei grandi soggetti di organizzazione della domanda sociale, nel momento in cui sembra affermarsi una nozione di popolo come comunità naturale in grado di affermare le proprie *issue* senza necessità di mediatori organizzati, la funzione di intermediazione potrebbe riposare su «nuovi "*broker*" sociali, quadri intermedi, organizzatori di territorio e di comunità che siano in grado di

stabilire un collegamento durevole e non episodico tra i luoghi dove si fa la società e quelli dove la si interpreta e si prendono le decisioni» (Tajani, 2018).

Questa pista di lavoro incide fortemente sul profilo della pubblica amministrazione, che deve farsi abilitante; deve internalizzare i costi della sperimentazione, non scaricandoli esclusivamente su quelli che la praticano; deve assumere i *city maker* come interlocutori privilegiati nel disegno di politiche di sviluppo e di rigenerazione urbana; deve modificare le regole degli acquisti pubblici, rinunciando, per problemi che richiedono soluzioni sperimentali, ad appalti di servizio affidati a capitolati rigidi e programmi standard, sollecitando invece proposte aperte e indeterminate, suscettibili di co-progettazione, avanzate da soggetti che potrebbero non avere tutti i requisiti tecnico-professionali in ordine; deve rivedere il sistema degli incentivi, ad esempio istituendo contributi nella forma di *pay for success* e sperimentando schemi finanziari nuovi; deve valutare. Insomma, la relazione con i nuovi *broker* non è a costo zero: la pubblica amministrazione deve assistere, abilitare e rischiare. L'attore pubblico non necessariamente deve fare il promotore, potrebbe utilmente accontentarsi di fare il *follower*, accompagnando o semplicemente non intralciando.

6. NOI. Siamo alla ricerca di nuovi modi di dire Noi

«Stiamo lavorando in mille cantieri a

come e in che senso tornare a dire noi, immaginando un nuovo disegno della società, delle relazioni di produzione e riproduzione sociale, un complesso sistema di relazioni fra base economica, dinamiche sociali e patrimonio territoriale» (Laino, 2018).

Le prove di innovazione sono ormai numerosissime, i cantieri – come scrive Laino – migliaia. La domanda è: come interpretare e (soprattutto) cosa farsene, nel disegno delle politiche urbane, di questa tensione verso la comunità? Le risposte al momento sono di due tipi: una dal lato delle competenze, l'altra dal lato dei processi.

La prima osserva la formazione di figure professionali che si occupano di disegnare e gestire processi di costruzione di comunità. Queste figure sono impegnate nel management di spazi condivisi (*community hub*, spazi di *coworking*), nello sviluppo delle comunità che si formano attorno ad essi (quella dei *coworker*, degli utenti, del pubblico più ampio, delle reti partenariali attivate su progetti), nell'*upscaling* di queste comunità attraverso l'interazione con *network di governance* a diverso livello, nella gestione sociale dell'*housing*. Nei fatti si tratta di *policy designer* sofisticati, che tendono a definirsi *community organizer*, ponendo l'enfasi sulla loro funzione di disegno delle comunità di riferimento. Sono gli animatori dei *community hub*, quelle iniziative che, a partire da un immobile, erogano servizi a favore della, con e a partire dalla comunità. Sono dispositivi di innesco di processi di coesione sociale; sollecitando l'attivazione della comunità, hanno l'obiettivo di incrementarne le capacità.

Il *community organizer* si presenta

anche come la figura che può introdurre innovazione dentro il mondo del terzo settore, per cooperative sociali in cerca di nuovi campi di azione. Il ruolo del *community organizer* richiama inoltre una questione di grande interesse, che riguarda la creazione di nuove forme di organizzazione dell'impresa di natura sociale: l'impresa sociale, l'impresa di comunità. Sono figure di questa natura, poste al centro dei processi di sperimentazione imprenditoriale, che in Italia stanno uscendo ormai dalla fase pionieristica e stanno conoscendo un significativo processo di diffusione, nelle città e nelle aree interne.

La seconda risposta osserva i processi sociali e legge, nella ricerca del "noi", più che una "antropologia omerica", in un viaggio orientato all'impresa e all'esplorazione del limite, una "antropologia della misericordia" (la contrapposizione la riprendo da una bella intuizione di Giovanni Laino).

Il "noi" è quello di chi, attraverso l'esperienza dei *community hub*, contrasta la propria invisibilità sociale. Intraprendendo percorsi di imprenditorialità sociale, intendono riconquistare – come argomenta Axel Honneth – "stima sociale", far riconoscere le proprie competenze, superare l'impossibilità di «considerarsi membri attivi dell'ordinamento democratico, perché manca loro il vissuto della cooperazione». La loro azione favorisce «un ampliamento radicale dello spettro semantico del concetto di lavoro» (Honneth, 2017, p. 119).

In alcune iniziative di sviluppo locale e rigenerazione urbana, è possibile scorgere una sponda istituzionale alla costituzione del "noi". In tali casi infatti l'azione pubblica diviene riconoscimento

delle “energie sociali” presenti nelle città e supporto alla loro emersione e consolidamento. Le pratiche degli invisibili sono “progetti impliciti” da abilitare. È un orientamento che ha radici nel paradigma dello sviluppo locale: messo alla prova nell’iniziativa dei Bollenti Spiriti in Puglia (Minervini, 2016), se ne trovano tracce, ad esempio, nelle Case di Quartiere di Torino e nella Strategia nazionale aree interne. Può contare oggi su programmi dedicati, misure di accompagnamento, schemi finanziari, sia dal lato pubblico, sia del no profit (Balducci & Calvaresi, 2018). Il “noi” è però pure quello degli “altri”, di coloro resi invisibili da radicale condizioni di esclusione e povertà. Qui interessa sottolineare come le disuguaglianze abbiano una natura territoriale. Sono quelle prodotte da cicli di politiche pubbliche fallimentari, declino industriale, *brain drain*, lunghi periodi di bassa crescita, stagnazione o contrazione, che disegnano una “geografia dello scontento”, una geografia composta – come argomenta Rodriguez-Pose (2018) – dai “posti che non contano”, che hanno espresso la loro rivolta nella cabina elettorale. C’è dunque bisogno di tornare a riconoscere la distribuzione territoriale della disuguaglianza, costruendo politiche ritagliate su specifiche biografie territoriali: per le periferie pubbliche e l’edilizia privata degli anni Cinquanta e Sessanta, per le zone industriali e gli insediamenti turistici, per il periurbano e le aree interne. Di fronte, abbiamo la sfida di ridare senso alla coesione territoriale.

Bibliografia

Bianchetti C., a cura di, 2014, *Territori della condivisione*, Quodlibet, Macerata.

Balducci A. & Calvaresi C. 2018, «Ridurre la distanza tra politiche e città: materiali per una nuova stagione di politiche urbane», in A. Balducci, O. De Leonardis & V. Fedeli, a cura di, *Mind the Gap. Il distacco tra politiche e città*, Il Mulino, Bologna.

Calderini M. 2017, «La finanza a impatto sociale investe su progetti a scala urbana», in *Il Sole 24 Ore*, 19 novembre.

Calvaresi C. 2015, «Le aree interne: un problema di policy», in *Territorio*, n. 74.

Crosta P.L. 1986, «Il piano urbanistico tra intenzione e azione», in *Stato e Mercato*, n. 17.

Donolo C. 2011, *Italia sperduta*, Donzelli, Roma.

Fareri P. 1995, «Urban Center: spunti per un percorso progettuale», in *Impresa & Stato*, n. 31.

Ginzburg C. 2015, *Paura, reverenza, terrore*, Adelphi, Milano.

Hirschman A.O. 1994, *Passaggi di frontiera*, Donzelli, Roma.

Hirschman A.O. 1997, *Autosoversione*, Il Mulino, Bologna.

Honneth A. 2017, *La libertà negli altri*, Il Mulino, Bologna.

Ingold T. 2013, *Making. Anthropology, Archeology, Art and Architecture*, Routledge, London.

Laino G. 2018, «Community hub a Napoli tra creatività e divari», in *Territorio*, n. 84.

Latour B. 2018, *Tracciare la rotta*, Cortina, Milano.

Marres N. 2012, *Material Participation: Technology, the Environment and Everyday Publics*, Palgrave Macmillan, London.

Minervini G. 2016, *La politica*

generativa, Carocci, Roma.

Ostrom E. 1990, *Governing the Commons*, Cambridge University press, Cambridge.

Rodríguez-Pose A. 2018, «The revenge of the places that don't matter», in *VOX-CEPR Policy Portal*, 6 February (<https://bit.ly/2NLCBZz>).

Tajani C. 2018, «Non un solo leader ma molti "broker"», in *Gli Stati Generali*, 8 marzo.

Veltz P. 2017, *La société hyper-industrielle*, Éditions du Seuil, Paris.

Affondi

Bufalotta / Porta di Roma.

Breve storia di un quartiere e delle sue polarità: il parco e il centro commerciale

di Arianna Bazzaro & Valerio Sirna

L'ultimo Piano regolatore di Roma introduce le "Centralità urbane": diciotto Programmi di intervento per fornire di nuovi servizi, pubblici e privati, le zone più esterne della città. Si può dire oggi che, in generale, queste intenzioni siano rimaste disattese, poiché è stato privilegiato l'interesse degli interlocutori privati, ovvero i proprietari delle aree e principali stakeholder all'interno dei processi di trasformazione territoriale.

La centralità di Bufalotta-Porta di Roma, ne è un caso esemplare ancorché la sua realizzazione sia iniziata in via "sperimentale" prima dell'approvazione del Piano. In questo testo si vuole porre l'attenzione su alcuni aspetti particolari del processo di realizzazione analizzando le tempistiche, le procedure e quanto effettivamente è stato realizzato rispetto alle previsioni.

Sono diverse le questioni su cui vorremmo porre l'attenzione: nonostante Bufalotta-Porta di Roma possa sembrare un esempio virtuoso, se analizzato secondo i criteri standard di beneficio da parte del pubblico, ovvero realizzazione di urbanizzazioni primarie e secondarie, studiando in maniera più approfondita i documenti e la bibliografia in nostro possesso, emerge come la pubblica amministrazione esca sconfitta dalla contrattazione con i privati; in generale

poi la P.A. si è dimostrata poco preparata nell'utilizzo degli strumenti a propria disposizione infatti, confermando un progetto proposto dal privato, non si è preoccupata di individuare le reali esigenze del territorio, né ha posto le necessarie condizioni affinché quanto previsto per il pubblico fosse effettivamente realizzabile e successivamente realizzato. Di conseguenza il disegno del territorio e la pianificazione hanno portato non alla realizzazione di un pezzo di città organico e vivibile, ma a un insieme di funzioni tra loro scollegate.

Bufalotta come centralità urbana

Il quartiere della Bufalotta è situato nei pressi del G.R.A. a nord-est di Roma, fa parte del III Municipio, ha un'estensione di 330 ha circa in cui attualmente vivono 7.000 abitanti. È inserito in un contesto piuttosto eterogeneo in cui sono compresenti altri quartieri residenziali dalle caratteristiche tipo-morfologiche e origini diverse (Casale Nei, Fidene, Serpentara, Casal Boccone, La Cinquina-Bufalotta), che nel complesso superano i 60.000 abitanti.

La progettazione e lo sviluppo del quartiere ricadono all'interno del cosiddetto "modello Roma", che ha caratterizzato il governo del territorio romano a partire dagli anni '90 con



l'amministrazione di centro-sinistra presieduta dal sindaco Rutelli.

Poiché in quegli anni iniziano a manifestarsi esigenze alle quali il PRG del 1965 (sovradimensionato, mai del tutto completato e ormai obsoleto) non era più in grado di rispondere l'Amministrazione in carica pone le basi per la costruzione di un nuovo Piano (approvato poi nel 2008). Nel tentativo di superare la tipologia di piano tradizionale, lo strumento urbanistico si avvale di alcune componenti strategiche fra cui la creazione di nuovi progetti urbani, le così dette centralità, programmi di iniziativa privata da approvare singolarmente, attraverso specifici accordi pubblico-privato (accordi di programma), in variante alle precedenti previsioni.

All'atto di approvazione del PRG le molteplici sperimentazioni vengono censite e registrate come "Centralità a

pianificazione definita", senza che siano messi in discussione, alla luce della pianificazione generale, eventuali punti non ancora realizzati; come fa notare Carlo Cellamare «le centralità previste dal PRG sono state progressivamente e sempre più esclusivamente considerate come grandi centri commerciali che, al più, in alcuni casi, prevedevano la realizzazione di quartieri residenziali nelle aree limitrofe di nuova espansione» (Cellamare 2013; p.5).

Un processo svendita di aree pubbliche e di "messa a reddito" delle stesse da parte dei privati che sembra essersi realizzato anche nel caso di Bufalotta e che cercheremo di approfondire meglio nelle pagine a seguire.

Linea cronologica: nascita e sviluppo dell'intervento

Volendo tracciare brevemente una cronologia dei provvedimenti e delle

Fig.1 Ortofoto con evidenziati Colosseo, stazione Termini, i parchi di Villa Borghese e Villa Ada, l'area della Bufalotta (elaborazione degli autori).



Fig.2 Ortofoto con evidenziati i blocchi residenziali e l'area di Bufalotta (elaborazione degli autori).

trasformazioni che sono recentemente occorse in questa porzione del territorio romano, una prima tappa importante è da collocarsi agli inizi degli anni '90, quando una cordata di operatori privati - tra cui Toti, Parnasi, Caltagirone - riconducibili alla società Porta di Roma S.r.l., acquista i terreni di proprietà pubblica in un momento in cui lo Stato è impegnato in un'azione di alienazione di importanti imprese di proprietà, nel tentativo di ridurre il debito in vista dell'incontro di Maastricht (1992).

Tra il 1990 e il 1992 risulta che Porta di Roma S.r.l. avesse già condotto una campagna di scavi archeologici nell'area e che nel 1993 avesse presentato il primo progetto per l'area. Il PRG di Roma¹ prevedeva per il «settore nord orientale della città la realizzazione nelle aree della «Bufalotta» di un autoporto, nonché di interventi volti a promuovere nuove centralità e processi di riqualificazione della periferia» (rif Deliberazione

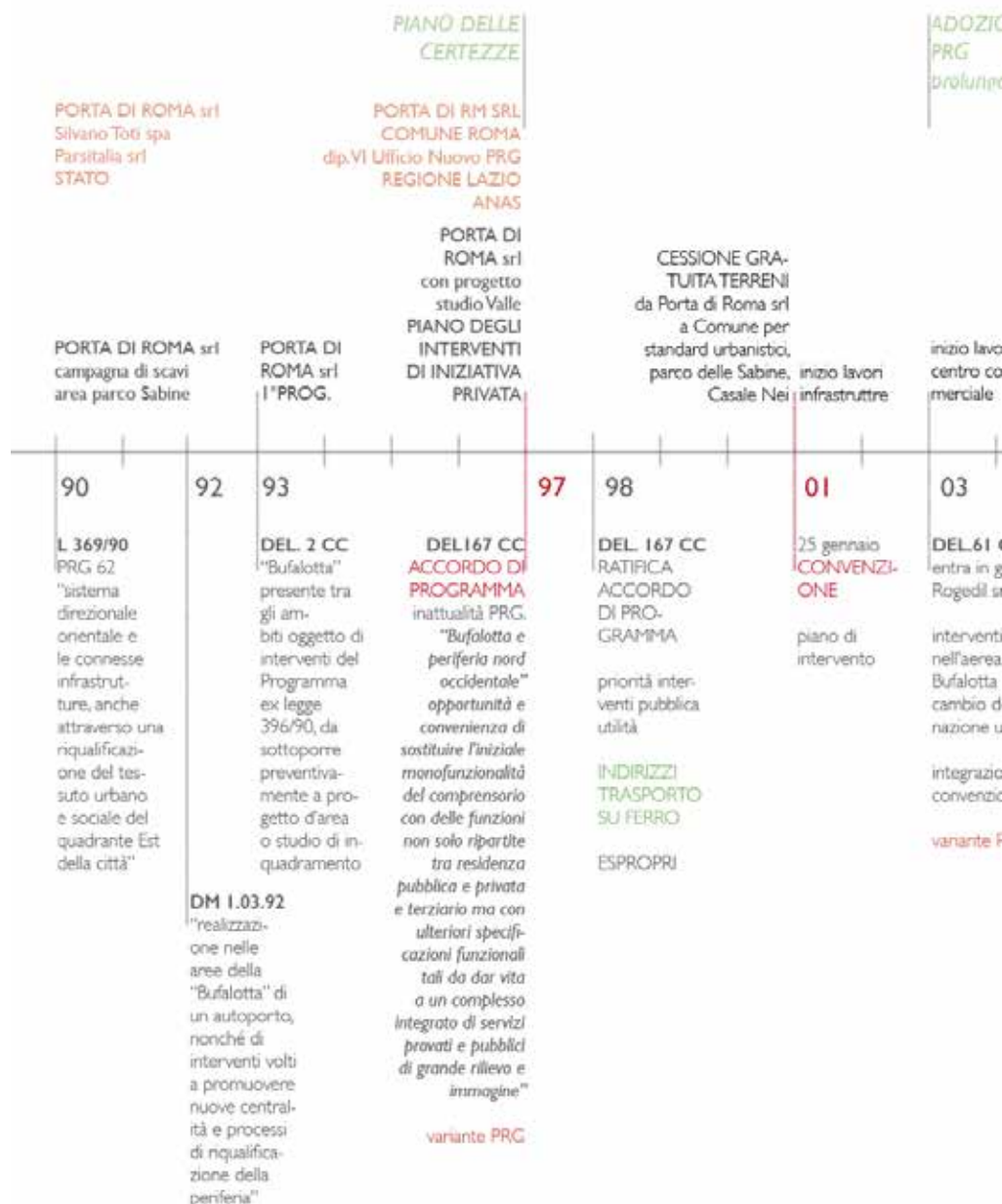
167 1997 Comune di Roma; p.2). L'amministrazione pubblica immaginava quindi, con una certa lungimiranza, di dotare la città di una zona di interscambio di merci che, trasportate dai mezzi pesanti provenienti dall'Al, sarebbero state stoccate nella periferia nord orientale, alle porte della città, per poi essere consegnate nelle varie destinazioni su mezzi più leggeri.

Tappa cruciale e di snodo per questa vicenda è quando, nel 1997, il comune di Roma, con la Deliberazione 167, approva l'Accordo di programma tra pubblico e privato autorizzando un cambiamento di destinazione d'uso dell'area². Risulta abbastanza evidente che, per il privato, le potenzialità dell'area in questione siano più proficuamente sfruttabili in termini di profitto con destinazioni d'uso diverse da quelle della logistica.

Mettendo a confronto le previsioni del PRG, allora vigente, con quanto

[1] Più precisamente il Programma degli interventi per Roma Capitale, approvato ai sensi dell'art.2 della Legge 396/1990, con Decreto del Ministro per le aree urbane 1/03/1992.

[2] Un estratto del testo della Deliberazione: «con deliberazione del Consiglio Comunale n. 2/93 tra gli ambiti, oggetto di interventi del Programma ex lege n. 396/90, da sottoporre preventivamente a progetto d'area o studio di inquadramento urbanistico è compreso anche quello della «Bufalotta»; Che il progetto d'area «Bufalotta e Periferia Nord Orientale» è stato messo a punto



Veltroni

Alemanno

Manno

Raggi

ONE

mento B/

APPROVAZIONE
PRG
+CONTRIBUTOPORTA DI
RM SRL
(Immobiliare
Cam-
pana srl+Finit
SGR)PORTA DI RM SRL
(Idea Finit SGR + Fabrica SGR)

ri

m-

inizio lavori in-
frustrutture e
residenzainaugurazione
centro com-
merciale

05

07

08

09

10

11

13

17

CC

loco

I

di

con

esti-

so

ne

ne

PRG

DEL.227 CC
necessità
di adeguare
strumenti di
implementazi-
one
istituzione
commissione
tecnica per
la gestione
di TUTTE le
procedure

DEL.28 CC
Modifiche
Convenzione
Urbanis-
tica dovute a
ritrovamenti
archeologici

PROROGA
CONVEN-
ZIONE AL
2014
+
PRESENTAZ
METRO BI

DEL.127
*"La profonda trasforma-
zione del mercato immobiliare
e la crisi economica europea
e nazionale in atto, hanno
prodotto un forte calo di
interesse degli investitori nei
confronti delle destinazioni
non residenziali del patrimo-
nio edilizio, condizionando
pesantemente lo sviluppo e la
crescita delle città, proprio nei
settori maggiormente esposti
come quello dell'edilizia"*
cambio di destinazione d'uso
da non residenziale a residen-
ziale del 30% della volumetria
non residenziale
mc da 781.992 a mc 1.178.091
(+397.000mc)
= 5.000 ab ca. in +
+
NASCE ASSOCIAZIONE
TUTELA PARCO SABINE
+
MOZIONE 45 CC
procedere all'immediata verifica
urbanistica della deliberazione
127/13
SU SPINTA CM (assoc.)

DEL.2 CC
Approvazione
varante PRG +
opere pubbliche
123/2013

richiesto il
coordinamento tra le
progettazioni
del corridoio
della mobilità
dolce della
tratta interna al
compendio
Bufalotta e
quelle della
tratta esterna,
che si svilup-
pano sino alla
fermata Metro
B Piazzale
Jonio, che sono
risultate essere
già finanziate
dai fondi PON
(Metro 2014-
20)

PRG vigente		
E3	espansione residenziale per PEEP	196.073 mq
F1	ristrutturazione urbanistica	6.457 mq
G4	residenze con giardino	36.605 mq
H	agro romano	730.529 mq
M1	servizi pubblici generali	152.141 mq
M2	servizi privati	1.142.695 mq autoporto
N	parchi pubblici viabilità	719.338 mq 10.762 mq
Variante - Accordo di programma		
E3	espansione residenziale per PEEP	700.000 mq
E3	espansione residenziale per PEEP	224.000 mq Casale Nei
M1	servizi pubblici generali	100.000 mq scuole
M2	servizi privati	650.000 mq commerciale
N	parchi pubblici	1.580.000 mq
Le volumetrie realizzabili secondo l'accordo sono		
	residenziale	782.000 mc 37%
	commerciale	37.000 mc 2% piani terra edifici residenziali
	non residenziale	132.000 mc 6%
	direzionale	535.000 mc 25% (2013, parte diventa residenziale)
	ricettivo	86.000 mc 4%
	polo sanitario	80.000 mc 4%
	polo commerciale	450.000 mc 22%

concordato nell'Accordo definitivo emerge che da un lato la superficie destinata ai servizi privati (M2 nella Tab.1) - in cui erano comprese le cubature di quello che sarebbe dovuto essere l'autoporto - è ridotta a vantaggio delle residenze private e del parco pubblico e dall'altro che la destinazione d'uso stessa ha subito un cambiamento, da polo logistico a zona commerciale. Si nota inoltre la scomparsa delle superfici destinate ad Agro romano, che rientrano da quel momento nelle aree di parco pubblico, e che sono calcolate come verde extra-standard.

Infatti per una superficie di 3.314.605 mq le destinazioni d'uso e le volumetrie realizzabili secondo l'accordo sono riportate nella tabella soprastante.

L'operazione immobiliare è di vastissima portata, e il presupposto per la sua

realizzazione è la decisione della P.A. riguardo il cambio della destinazione d'uso prevista per l'area della Bufalotta a vantaggio della realizzazione di un nuovo grande polo di servizi, immaginato come un moderno accesso alla città: Porta di Roma per l'appunto.

Si realizza un nuovo progetto per l'area che «persegue la massima integrazione con gli insediamenti esistenti poiché conclude in forma definitiva una porzione di città, completando e riordinando i tessuti sfrangiati preesistenti, sostanzialmente privi di centri di relazione e di servizio, costituendo luoghi con funzioni locali aggreganti e predisponendo funzioni specializzate d'area vasta, in corrispondenza del nodo della rete infrastrutturale» (<http://www.cittasostenibili.it/resti/bufalotta.htm>).

Nuovo Piano Regolatore del Dipartimento VI; Che dalle valutazioni ed elaborazioni alla base di tale ampio progetto d'area emerge da una parte l'inaturalità della originaria idea del P.R.G. dell'autoporto-nord e dall'altra parte la opportunità e convenienza di sostituire l'iniziale monofunzionalità nel comprensorio con delle funzioni non solo ripartite tra residenza pubblica e

Nelle pagine precedenti:
Fig.3 Timeline (elaborazione
degli autori).

Grande importanza viene attribuita da subito al sistema del verde, considerato come elemento di qualità ambientale del progetto, e alle componenti naturali che dovrebbero garantire la connessione fra le parti.

La viabilità, gerarchizzata in grandi *boulevard* “che seguono l’andamento delle curve di livello del terreno” e viabilità secondaria “che si sviluppa all’interno dei lobi della circoscrizione dei quartieri con una griglia parallela ed ortogonale all’asse nord-est sud-ovest”, regola la distribuzione delle funzioni e delle volumetrie sottolineando «le variazioni di nodi e funzioni che genera una complessità urbana: l’effetto città» (<http://www.cittasostenibili.it/resti/bufalotta.htm>).

Particolare attenzione veniva data anche alla mobilità pubblica su ferro: al centro del quartiere residenziale era previsto infatti il capolinea della linea metropolitana B1, che garantiva la connessione di Bufalotta con il resto della città, esito del prolungamento dall’attuale fermata Jonio e realizzazione di tre fermate intermedie (la cui realizzazione era in carico all’amministrazione pubblica e considerato come un elemento cruciale del progetto).

L’intento era quello di dotare di servizi di qualità non solo il nuovo intervento ma anche gli insediamenti residenziali circostanti, quelli di edilizia pubblica sorti negli anni Settanta (le torri di Nuova Fidene e di Castel Giubileo) e i quartieri abusivi, che si erano caoticamente disposti a ridosso del G.R.A., realizzando un mix funzionale a vantaggio di tutta la collettività.

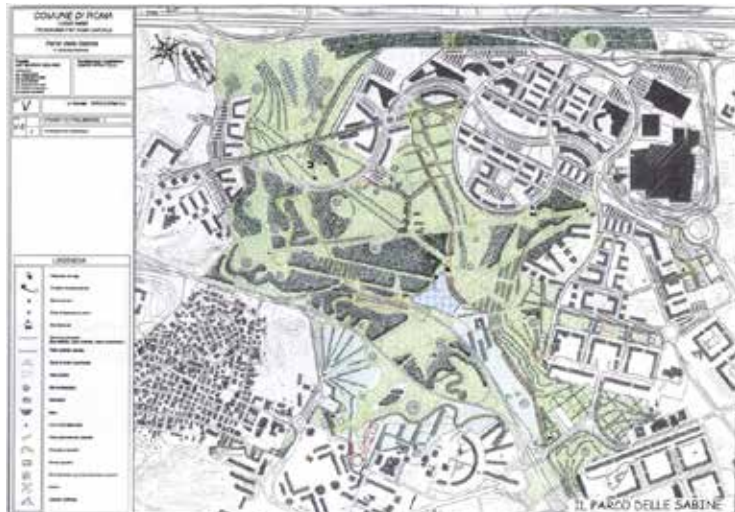
I lavori per la realizzazione delle nuove infrastrutture dei trasporti (per primo il nuovo svincolo del G.R.A. all’altezza di Via di Settebagni, ed il proseguimento della viabilità complanare al G.R.A., dall’esistente svincolo con la A1 sino al nuovo svincolo) iniziano già nel 2001, anno in cui viene stipulata la convenzione tra il Comune di Roma e Porta di Roma S.r.l. Nel 2003 si apre il cantiere per la costruzione del centro commerciale, e nel 2005 partono i lavori per le residenze e le relative infrastrutture.

Nel 2007 viene inaugurata la galleria commerciale, il cui progetto è redatto dallo Studio Valle Architetti Associati in collaborazione con l’Ufficio Tecnico Porta di Roma e gestito dalla società Galleria Commerciale Porta di Roma S.p.A., di cui Porta di Roma S.r.l. è azionista di maggioranza. Si tratta di uno dei più grandi centri commerciali d’Europa con 150 mila mq, 220 negozi, un ipermercato, 14 sale cinema, un parcheggio con 7.000 posti e 16 milioni di visitatori l’anno (il Colosseo ne ha circa 6 milioni all’anno secondo quanto riportato da *Il Sole 24 ore*, 7 gennaio 2017). La centralità per gli investitori diventa il «posto ideale per rilassarvi, mangiare bene, divertirvi e passare del tempo libero con la famiglia» (<https://porta-di-roma.klepierre.it>).

Nel 2010 il centro commerciale è stato acquistato dalla società di servizi finanziari e assicurativi Allianz in *joint venture* con Corio NV, società olandese di *real estate* che all’epoca si occupava di shopping center e che, nel 2015, è stata assorbita dalla più grande Klepierre,

dall’Ufficio privata e terziario ma con ulteriori specificazioni funzionali tali da dar vita ad un complesso integrato di servizi privati e pubblici di grande rilievo ed immagine; Che aggiungendo a quanto sopra un grande comprensorio verde che costituisce il Parco denominato delle «Sabine» (...), lo spostamento di pesi insediativi dalle aree di pregio archeologico e la forte infrastrutturazione del comprensorio, con la realizzazione del complesso degli interventi si concreta una vasta operazione di riqualificazione di un più ampio settore della periferia, soddisfacendo la finalità di cui alla lett. c) dell’art. 1 della legge n. 396/90».

Fig.5 Il parco delle sabine e il sistema del verde, <http://www.cittasostenibili.it/resti/bufalotta.htm>



S.r.l chiede un ulteriore cambio di destinazione d'uso di alcune cubature da non residenziale a residenziale. Il Comune di Roma approva il passaggio del 30% del volume, determinando un aumento dei metri cubi della componente residenziale da 781.992 a mc 1.178.091 (+397.000mc), e sommando 5.000 abitanti ai 10.000 previsti inizialmente.

La variante di destinazione d'uso del 2013 viene però bloccata nello stesso anno in quanto, difformemente da quanto previsto dalle normative europee e dalla legislazione italiana, non è stata sottoposta a valutazione Ambientale strategica né ha tenuto conto della necessaria partecipazione della cittadinanza (Mozione 45/2013 dell'Assemblea Capitolina).

Dopo una serie di revisioni del progetto la variante al PRG viene approvata con Deliberazione 2 del CC nel 2017 con

un elenco di opere pubbliche, scuole, servizi per gli anziani, da realizzarsi anche con l'utilizzo del così detto Contributo straordinario, strumento entrato in vigore con l'approvazione del PRG nel 2008 (ed entrato effettivamente in vigore tra il 2010 e il 2014), e utile alla pubblica amministrazione alla cattura delle plusvalenze generate con i processi di trasformazione urbana e alla loro successiva redistribuzione alla collettività.

In questo contesto viene richiesto «il coordinamento tra le progettazioni della mobilità dolce della tratta interna al comprensorio Bufalotta e quella della tratta esterna, che si sviluppano sino alla fermata della Metro B Piazzale Jonio, che sono risultati essere già finanziate dai fondi PON Metro 2014-20» (Verbale del provvedimento del commissario ad ACTA per la determinazione delle opere pubbliche da realizzare con il contributo straordinario-Deliberazione 2, pag.27).



Lunghezza del tracciato	3.850 m.
Tipologia galleria	galleria a canna unica di 9.45 m. metodo di avanzamento a scudo meccanizzato (TBM)
Lunghezza galleria TBM	3.380 m.
n. 3 stazioni di tipo profondo da realizzare con parate perimetrali modulo 150 m.	
n. 3 pozzi ovali di impianto di ventilazione	
Nodo di scambio "Vigne Nuove"	23.600 mq.
Nodo di scambio "Mosca"	120.600 mq.
Capacità di sosta complessiva dei nodi	- 2.300 p.a.
Tempi di realizzazione	circa 5 anni

Fig.6 Progetto del prolungamento della metropolitana, sito pumsroma.it

Non c'è alcun accenno al prolungamento della linea della metropolitana, decretando probabilmente la scomparsa di uno degli elementi fondanti il concetto di "centralità urbana", la sua messa in rete con il sistema di trasporto metropolitano.

L'unica attività non penalizzata dall'assenza della metropolitana è il centro commerciale, che si rivolge ad un bacino di utenza più ampio, territoriale, oltre i confini del III Municipio e dello stesso Comune di Roma; un'utenza dunque prevalentemente legata al trasporto privato su gomma. Sebbene vi sia un ingresso pedonale, che sottintende la ricerca di un rapporto significativo con il quartiere circostante, il centro commerciale «è interpretato come una grande struttura tendenzialmente monoblocco e tutta proiettata al suo interno, che instaura una distanza insormontabile rispetto al mondo circostante. La distesa di parcheggi che lo

circonda, con la sua estensione di asfalto e di lamiere delle auto posteggiate, conferma e rafforza questa distanza, diventando una barriera insormontabile. Piuttosto che un'accessibilità locale, la vera preoccupazione è un'accessibilità veicolare su scala sovralocale. Per i quartieri limitrofi [...] l'accesso pedonale è interdetto o estremamente difficile» (Cellamare, 2013; p.6).

La mancanza della metropolitana non ha scoraggiato l'acquisto di residenze da parte degli abitanti di Roma che, a causa dell'elevata domanda e dei costi in crescita nei quartieri più prossimi al centro, hanno accettato il compromesso di utilizzare l'automobile per i loro spostamenti. La mancanza di servizi di prossimità costringe chi vive a Bufalotta a ricorrere all'auto anche per la necessità più banali e il centro commerciale Porta di Roma è la risposta più vicina.

Stato presente: l'uso degli spazi

Comparando il caso di Bufalotta con altri interventi simili, e fermandosi ad una prima lettura della documentazione tecnica in possesso, la percentuale di quanto è stato realizzato risulta alta rispetto a quanto previsto. Bufalotta sembra quindi essere effettivamente un caso esemplare, anche se esiste dell'incompiuto, nella maggior parte rappresentato dai servizi pubblici e dalla linea metropolitana non realizzata.

Se si analizza l'intero intervento prendendo in esame la qualità del tessuto urbano e la diversificazione delle attività che ha saputo esprimere, l'esemplarità dell'intervento appare meno convincente.

I grandi *Boulevard* che passano tra gli edifici residenziali del quartiere convergono verso la galleria commerciale, quella che i progetti chiamano la "città murata di tufo", che di fatto si configura come il vero tratto caratterizzante dell'intera operazione, «qualificando solo marginalmente (ed in una direzione: la disponibilità di attrezzature commerciali) l'abitare di un quartiere» (Cellamare, 2013; p.xx). Il centro commerciale resta, simbolicamente e spazialmente, l'unica piazza della zona e l'unico luogo dove si va per camminare e per trascorrere il tempo libero.

L'assetto stradale del nuovo insediamento, con l'asse centrale rappresentato da Viale Carmelo Bene, è un accurato disegno di spirali e linee curve, una sorta di *parkway* all'italiana, apprezzabile tuttavia solo tramite una

visione zenitale, ma non direttamente esperibile dai corpi: chi si trovasse a percorrere a piedi quelle tangenziali perfettamente tratteggiate non noterebbe altro che delle comuni strade curve ad alto scorrimento, poco adatte ad una mobilità lenta. Un'infrastruttura che, pur relazionandosi con le naturali variazioni orografiche del terreno e assecondandone l'andamento, fatica ad incidere positivamente sull'esperienza psico-fisica di chi frequenta l'area: gli abitanti si trovano a dover ricorrere all'uso dell'automobile anche per gli spostamenti più brevi. Il progetto prevedeva all'interno del quartiere residenziale alcuni spazi pubblici, come piazze porticate, e servizi ma questi «vengono poco frequentati e ridotti per lo più ad una funzione di parcheggio. Le poche attività commerciali presenti sono quelle che non trovano collocazione nel centro commerciale: pochi bar e "pizza al taglio", qualche ristorante, esercizi di servizio come la lavanderia e l'idraulico. Troppo poco per rendere vitali questi luoghi» (Cellamare, 2013; pp.9-10). D'altra parte, all'interno del centro, sono stati localizzati anche alcuni servizi pubblici, come la posta e la banca; vengono spesso allestite gioiote e giochi per bambini, assorbendo quindi gran parte delle attività che dovrebbero essere distribuite in tutto il circondario. È dunque «diventato abituale per intere famiglie passare il week-end al centro commerciale, arrivando al mattino presto (soprattutto del sabato; ma anche la domenica data l'ormai consolidata apertura domenicale) rimanendo a pranzo e concludendo con il cinema a sera. Il centro commerciale copre interamente le esigenze della vita nell'arco della



giornata» (Cellamare, 2013; p.9). Sembra pertanto essersi costituita una nuova forma di *bub* domestico all'interno del contesto urbano, un mutato scenario in cui «la casa tende verso la città, e la città si trasforma in casa» (Martella, 2018; <http://www.urbanisticatre.uniroma3.it/dipsu/?portfolio=5639>).

Anche per i più giovani della zona, che fino a qualche anno fa nei momenti di svago si orientavano verso il centro storico o verso altre polarità intermedie, lo *shopping center* è diventato un centro di aggregazione irrinunciabile; a loro sono rivolte alcune delle iniziative che vi si svolgono all'interno, dai concerti agli eventi promozionali organizzati dall'Esercito Italiano, allestiti con stand espositivi aventi l'obiettivo di fare informazione intorno alle attività dei vari corpi militari e di incentivare gli arruolamenti. Curioso appare il fatto che le terrazze del centro, dove avrebbero dovuto vedere la luce

piscine e campi da tennis, e che sono rimaste completamente sgombre - se si eccettuano le torri dei lucernari e alcuni locali tecnici - generando un paesaggio tutt'altro che inospitale da cui si gode di una vista panoramica a 360°, siano completamente disabitate, nessuna comitiva di ragazze e ragazzi del quartiere ha scelto questo luogo come proprio punto di ritrovo: segno questo di un mancato processo di appropriazione originale da parte del corpo sociale degli spazi in cui vive. Perché allora non immaginare un uso condiviso di questo spazio?

D'altra parte, il Parco delle Sabine che sarebbe dovuto essere un elemento essenziale e qualificante per l'intero intervento vista la vastità dell'area interessata e le peculiarità naturali e storiche del sito³, a distanza di quasi sei anni dalla data di consegna pattuita non è ancora stato concluso, e allo stato dei fatti attuale non si configura né

[3] L'area sembra aver ospitato l'antica città etrusca di *Fidenae*, poi divenuta colonia romana, i cui considerevoli resti sarebbero sommersi dai campi e dai parcheggi (Pizzuti, 2017).



Fig.7 Le terrazze dove erano previsti campi da tennis, calcetto e altre attrezzature (Immagine degli autori 2018).

come parco archeologico né come un vero parco urbano. Considerando le premesse progettuali non è frequentato come ci si aspettava e le sue potenzialità, in termini di biodiversità e di memoria storica, non sono ancora state raccolte.

Il parco, che si presenta come un'area tutelata date le presenze archeologiche, è stato ceduto gratuitamente al Comune dai proprietari, un'azione che potrebbe sembrare a beneficio del pubblico ma che si riconduce piuttosto all'interesse economico di sottrarsi alla manutenzione e gestione, fatti salvo i primi anni concordati con il comune.

Al momento gli unici interventi che sembrano essere stati realizzati dalle società costruttrici si limitano ad alcune piantumazioni, rade e poco efficaci, alla predisposizione di una rete di vialetti in ghiaio, e di un'area attrezzata per le attività sportive.

Anche in quest'area verde i processi di appropriazione da parte della cittadinanza, che possono essere interpretati come il segno della vitalità di un quartiere e che sono riscontrabili in molte aree del territorio capitolino, risultano essere molto scarsi e si limitano a qualche sentiero minore sorto spontaneamente dal calpestio, alcune sedute ricavate dalla potatura degli alberi e poche aree recitate di dimensioni piuttosto ridotte sorte a ridosso dei palazzi, gestite da comitati locali e munite di panche e tavole da pic-nic e che rimarkano piuttosto una mancanza nella creazione di servizi da parte dell'impresa costruttrice.

Tuttavia, nel 2013, pochi mesi dopo l'approvazione della già citata Delibera 167, è nata l'Associazione per la Tutela del Parco delle Sabine che si propone di difendere e conservare l'impostazione originaria dell'intervento di Bufalotta, e si batte perché l'area verde venga



definitivamente completata. Le ragioni della mancata realizzazione del parco andrebbero ricercate, secondo quanto riportato sul sito dell'associazione, «in un progetto di erosione, cementificazione e privatizzazione delle aree del parco da parte delle società costruttrici che operano nell'area».

Eppure, se si volesse custodire la vocazione selvatica e post-agricola dell'area non ci sarebbe da aggiungere molto, gli interventi necessari per rendere totalmente fruibile e godibile da parte della cittadinanza il parco sarebbero contenuti, dal momento che si tratterebbe di indirizzare e orientare la crescita delle piante già presenti, immaginando zone boschive e spazi più aperti; si renderebbe comunque necessaria l'installazione di panchine e aree ombreggiate, con fontanelle e contenitori per la raccolta differenziata dei rifiuti, elementi di cui al momento non c'è traccia. Ci sarebbe anche lo spazio per un orto ad uso collettivo.

Strumenti e processi: l'accordo di programma

Come è stato notato precedentemente, l'intervento è nato nel periodo di transizione tra vecchio e nuovo piano regolatore: lo strumento che ha permesso la sua attuazione è l'Accordo di Programma che, in deroga alle previsioni dello strumento legislativo, permette di agire in variante al PRG.

Nell'esempio di Bufalotta, come per altri casi coevi, il criterio in base al quale è possibile utilizzare l'Accordo di programma - cioè la dimostrazione della sussistenza di un pubblico interesse - è difficilmente individuabile, non trovando sostanza effettiva nella qualità delle dotazioni previste e realizzate sembra essere puramente retorico. La P.A. sembra far proprio il progetto presentato dal privato senza interrogarsi e senza aprire un reale dialogo con il territorio e con la comunità locale.

L'Accordo di programma inoltre,

Fig.8 Una delle piazze del centro commerciale (immagine degli autori 2018).



Fig.9 Area del parco compresa tra Viale Carmelo Bene e il Viadotto Giuseppe Saragat (immagine degli autori 2018).

essendo un contratto, sposta il peso decisionale dalla P.A. - che non ha più il potere derivante dall'applicazione delle norme del PRG - al privato che, abituato a operare nel libero mercato, ha maggiore capacità di gestire a suo vantaggio i progetti che realizza. Infatti, gli interventi sono stati realizzati seguendo una gerarchia di interesse che caratterizza quella delle grandi operazioni economico-finanziarie: prima il centro commerciale e le infrastrutture che lo collegano alla rete viaria (bretella G.R.A.), poi le case, infine i servizi e il parco.

Nello stipulare un Accordo di programma la P.A non rinuncia al potere di pianificazione, esercitato solitamente con la redazione dei PRG, e non è nemmeno obbligata a cambiare il piano vigente. Entrano invece in gioco interessi economici e possibilità di sviluppo del territorio, spesso solo millantate, che portano ad aprire un confronto con il

privato. Il Comune può decidere come esercitare il suo potere di parte nel determinare gli obiettivi pubblici e le prestazioni specifiche da richiedere; è chiaro che è una volontà "arbitraria" che cambia a seconda delle amministrazioni, riflette volontà politiche ed è raramente esercitata nel reale interesse della comunità, anche perché questo rimane spesso ignoto.

Lo strumento in sé non sarebbe negativo né pericoloso, lo diventa nel momento in cui non viene utilizzato in un contesto di pianificazione consapevole e in un'ottica di sviluppo organizzato dei territori, e quando la P.A. non ha la capacità di imporre e dare garanzie temporali ed economiche per la realizzazione di interventi che trasformeranno la città. Senza questa funzione di indirizzo e regia da parte della P.A. l'Accordo di programma rischia di diventare un *modus operandi* a stretto vantaggio dei privati.



Fig.10 Ingresso al parco da via Monte Grimano (Immagine degli autori 2018).

Pratiche possibili: la tassazione della rendita

L'operazione Bufalotta-Porta di Roma è considerata, nelle narrazioni comuni, come un'iniziativa "virtuosa" anche dal punto di vista economico in quanto avrebbe permesso alla P.A. di incamerare cospicui ricavi.

Osservando le tabelle che riportano gli Oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, estratte dal rapporto di ricerca del 2016 "Definizioni e determinanti della rendita urbana"^[4] (tab.1), se si considera che i proprietari hanno ceduto gratuitamente al Comune i terreni del Parco delle Sabine e che il passaggio dei servizi pubblici è avvenuto solo dopo due anni di manutenzione post-collauda da parte degli sviluppatori, allora sembrerebbe che il Comune di Roma abbia effettivamente perseguito il pubblico interesse (Tab.2)

Considerando però che le opere di

urbanizzazione sono state realizzate dagli stessi costruttori, proprietari dell'area, emerge innanzitutto che il reale costo delle opere è di molto inferiore al valore dichiarato. Infatti, l'ammontare previsto per gli oneri considera il pagamento di un'impresa costruttrice da parte del Comune, se i lavori vengono invece effettuati dall'impresa stessa è chiaro che i margini di guadagno per questa sono nettamente superiori al primo caso. Questa è una prassi del tutto legale che spesso permette di guadagnare tempo e di facilitare le lavorazioni, ma lo sottolineiamo perché, alla luce di ciò, non è lecito affermare che il Comune di Roma abbia incassato oltre 2 milioni di euro come specificato in tabella 2.

Il rapporto di ricerca sopra citato quantifica inoltre la rendita prodotta dall'intera operazione. Lo strumento del Contributo straordinario dà la facoltà al Comune di Roma di prelevare il 66,6% della rendita determinata dalle

[4] "Definizioni e determinanti della rendita urbana: metodologia di calcolo e applicazioni all'area metropolitana di Roma" redatto da Provincia di Roma in collaborazione con CEIS-Università di Roma Tor Vergata e INU.



Fig.11 Sedie autoconstruite all'interno del parco (Immagine degli autori 2018).

trasformazioni: disponendo quindi del dato sopra specificato, è calcolabile e ancor più evidente quanto il caso di Bufalotta non rappresenti un esempio positivo di azione pubblica (Tab.3).

Infatti, il prelievo sulla rendita, che ad oggi si ritiene essere congruo per un'operazione di questa entità, è prossimo ai 300 milioni di Euro e ben distante dai 2 milioni stimati per gli oneri di urbanizzazione, che in ogni caso non sono stati incassati dal Comune perché realizzati dai privati (anche a costi inferiori).

Anche se il concetto di redistribuzione della rendita, incamerata tramite il Contributo straordinario, andrebbe inteso come un'operazione che può e deve andare oltre i confini del singolo intervento, vogliamo proporre una suggestione per dare conto dell'ordine di grandezza, e quindi della potenziale incidenza, di questo strumento.

L'esempio, solo un'ipotesi tra le tante possibili per l'utilizzo del Contributo straordinario, riguarda la realizzazione della tratta della linea metropolitana B1 ipotizzata da progetto. Infatti ipotizzando un costo di 100 milioni di Euro (arrotondando per eccesso) per 1 km di metropolitana e considerando una lunghezza di 4 km per la tratta prevista Jonio-Bufalotta in carico al pubblico, l'intera operazione sarebbe coperta per la maggior parte dalle economie dell'intervento stesso, con un apporto limitato di capitali esterni.

Invece «l'amministrazione sviluppa una "contrattazione al ribasso", e in cambio della realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, dei servizi e dei parchi (che peraltro sono spesso realizzati in tempi successivi o dilazionati, e in parte su aree di proprietà pubblica), accetta e agevola (ad esempio, attraverso la prioritaria realizzazione dello svincolo sul Grande Raccordo

Oneri OO.UU. primarie	52.248.130,53 euro
Oneri OO.UU. secondarie	34.604.491,61 euro
totale oneri	86.852.622 euro
Costi OO.UU. primarie	53.569.898,07 euro
Costi OO.UU. secondarie	34.542.220,45 euro
Costi altre opere	903.306,62 euro
Totale costi OO.UU. a scomputo	89.015.425,14 euro
Differenza	2.162.803,00 euro

Anulare) il complesso dell'operazione (che è, come si è detto, essenzialmente finanziaria e immobiliare), dandone un'immagine positiva in termini di realizzazione di un pezzo altamente qualificato della città» (Cellamare, 2013; p.4,5).

CONCLUSIONI RIMETTERE AL PUBBLICO

«Niente centri direzionali, niente servizi o funzioni pubbliche: il mercato delle aree, che tutto governa, sconsigliava di trasferirli alla Bufalotta, luogo inaccessibile se non in macchina, dove la fermata della metropolitana non sarebbe mai arrivata [...] La mescolanza di funzioni che sola rende possibile l'effetto città si allontanava definitivamente. Ora Porta di Roma, con le sue palazzine affacciate sul Gra, è solo un quartiere residenziale e commerciale, ancora non ultimato e con molti appartamenti invenduti e vuoti, esemplare paradosso del più grande paradosso romano per cui in città a 250mila appartamenti non abitati (stando a una stima di Legambiente) corrispondono circa 30mila famiglie che non hanno casa, segno di quanto a Roma si costruisca non per soddisfare un fabbisogno, ma per altre ragioni. Un tempo Porta di

Roma lo avrebbero chiamato quartiere dormitorio» (Erbani, 2013).

Più che un tentativo di costruire un'urbanità di qualità, l'intervento di Bufalotta-Porta di Roma appare dunque come un atto di forte trasformazione dello spazio frutto di decisioni prese a tavolino che rispondono a logiche economico-finanziarie. A farne le spese sono la dimensione collettiva dell'abitare, che appare banalizzata, e i comportamenti sociali che assumono forme più "globalizzate" e omologate.

Nella fase propedeutica all'accordo l'amministrazione non ha avuto il merito di pensare all'intervento con lungimiranza e con una visione d'insieme. Innanzitutto, non ha valutato quali opere, locali e di interesse urbano, potevano essere necessarie e utili sull'area e, nel seguire la volontà del privato, non è stata capace di considerare quante risorse pubbliche sarebbero state necessarie al completamento della centralità, né tantomeno di pianificare il reperimento delle stesse - vedi il prolungamento della metropolitana. Parlando di incapacità non è chiaro, né facilmente chiarificabile, se si tratti di disinteresse o di incompetenza.

Tab.1 Bufalotta-Porta di Roma
Confronto Oneri/Costi delle
opere di urbanizzazione (AA.
VV. 2013, p.70).

Valori e indici	Bufalotta	Lunghezza	Polo tecnologico
V1 = Costo totale di realizzazione (inclusi profitti del costruttore e del developer)	666,4	209,6	326,6
V2 = Utile su area	272,1	92,6	161,2
V3 = Valore iniziale dell'area (rendita pura)	483,7	164,6	286,6
Vf = Valore finale del costruito	1.422,2	466,7	774,4
PI. = V2 + V3 Plusvalenza complessiva	755,8	267,2	447,8
PI/Vf = margine di plusvalore	53,1%	55,1%	57,8%
V3/Vf = margine di rendita	34,0%	35,3%	37,0%
V1/Vf = quota dei costi sul valore fin.	46,9%	44,9%	42,1%
Oneri /Vf = quota oneri su valore fin.	6,2%	7,0%	3,0%
Valore agricolo dell'area (15 e/mq)	49,7	9,8	10,8
Quota della rendita agricola su valore finale	3,5%	2,1%	1,4%
Margine di rendita (corr. per valore agric.) su valore finale	30,5%	33,2%	35,6%
(V2 + V3) / V1 = Tasso di plusvalore complessivo sui costi di realizzazione	106%	118%	134%
Tasso di plusvalore, includendo la rendita agricola fra i costi	105%	117%	132%

Tab.2 Valori e indici di valorizzazione fondiaria (AA. VV. 2013, p.89).

Aver sottovalutato le necessità di un territorio e non aver tenuto conto della possibilità di sostenere economicamente parte degli interventi, ha portato a scelte discutibili e, soprattutto, difficilmente rimediabili.

Se il pubblico fosse in grado di inserirsi nella filiera immobiliare con più decisione, curando le azioni di intervento lungo tutto il processo, forse non otterrebbe grandi ricavi - anche se, come si faceva notare, nel caso del Contributo straordinario di Roma i ricavi possono essere consistenti - ma si guadagnerebbero garanzie maggiori rispetto alla ricadute sul territorio e all'impatto sociale; un'operazione pianificata e seguita interamente dal pubblico durante le varie fasi di realizzazione non sarebbe sottoposta alla valutazione degli interessi privati e alle fluttuazioni del mercato.

Crediamo dunque che sia necessario

approfondire una riflessione condivisa che, come da molti è stato già sostenuto, intenda la tassazione della rendita come un valido strumento di redistribuzione della ricchezza che si produce attraverso le trasformazioni della città.

Bibliografia

AA.VV. 2013, *Definizioni e determinanti della rendita urbana: metodologia di calcolo e applicazioni all'area metropolitana di Roma* RAPPORTO DI RICERCA, Provinciattiva S.p.A., CEIS Università di Roma Tor Vergata, INU

Busti, M. 2017, *Le centralità di Roma: strategia e prassi*, Gran Sasso Science Institute, PhD in Studi urbani e scienze regionali.

Cellamare, C. 2013, «Politiche e pratiche dell'abitare nella 'città mercato' a Roma», in *La Critica Sociologica*, 186, pp. 83-94.

Modigliani D., Camagni R., Dongarrà A., Fonti L., Messina G., Tamburini M. (a cura di) 2016, *Definizioni e determinanti della rendita urbana: metodologia di calcolo e applicazione nell'area metropolitana di Roma*, Rapporto di ricerca, INU Edizioni.

Batlle E. 2013, *Giardini Periferici*, consultato a luglio 2018, http://www.batlleiroig.com/wp-content/uploads/2013_Archi_Giardini-periferici_Enic_Batlle.pdf.

Centro commerciale Porta di Roma, Presentazione, Web Alice, consultato a luglio 2018, http://www.webalice.it/antonio_gerardi/LAVORI/Mabo_Interplan/Main_Presentazione%20PDR.html.

Eco C. (a cura di) 2008, *Polo commerciale "Porta di Roma"*, Studio Valle Architetti Associati, consultato a luglio 2018, <https://www.arketipomagazine.it/polo-commerciale-porta-di-roma-studio-valle-architetti-associati/?lang=it>.

Erbani F. 2013, *Porta di Roma, storia esemplare di pianificazione tradita*, consultato a luglio 2018, http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/2013/07/01/news/inchiesta_su_roma_porta_di_roma_erbani-62186685/.

Giammarco E. 2016, *Cronache dalla Roma di fuori: Bufalotta / Porta di Roma*, consultato a luglio 2018, <https://www.cronacheurbane.it/2016/04/21/roma-di-fuori-bufalotta/>.

Grifoni G. 2012, *La Bufalotta da autoporto a centralità urbana*, consultato a luglio 2018, <https://ifg.uniurb.it/static/sito-2015/static/lavori-fine-corso-2012/grifoni/2012/05/01/la-bufalotta-da-autoporto-a-centralita-urbana/index.html>.

Il progetto urbano di Bufalotta, *Studio tecnico di progettazione Porta di Roma*, consultato a luglio 2018, <http://www.cittasostenibili.it/resti/bufalotta.html>.

Marino G. 2018, *Paesaggi di raccordo. Nuove trame di spazi aperti tra Anagnina e Torre Spaccata*, consultato a luglio 2018, <http://www.urbanisticatre.uniroma3.it/dipsu/?portfolio=paesaggi-di-raccordo>.

Martella F. 2018, *Espansione del ruolo della domesticità nel contesto urbano contemporaneo. Nuove relazioni tra uomo e città*, consultato a luglio 2018, <http://www.urbanisticatre.uniroma3.it/dipsu/?portfolio=5639>.

Mission, Associazione per la tutela del Parco delle Sabine, consultato a luglio 2018, <http://tutelaparcodellesabine.blogspot.com/p/mission.html>.

Piano Urbanistico *quartiere* Bufalotta e Centro commerciale Porta di Roma, Valle Architetti Associati, consultato a luglio 2018, <http://www.architettivalle.net/images/stories/progetti/Bufalotta.pdf>.

Piano Urbanistico quartiere Bufalotta e Centro commerciale Porta di Roma, Valle Architetti Associati, consultato a luglio 2018, <http://www.architettivalle.net/>

Pizzuti M. 2017, *Sei volte Pompei, il sito archeologico nascosto sotto Porta di Roma*, consultato a luglio 2018, <http://www.altrainformazione.it/wp/2017/01/31/sei-volte-pompei-il-sito-archeologico-nascosto-sotto-porta-di-roma/>

La rendita immobiliare come prodotto finanziario: la valorizzazione dell'ex Zecca dello Stato

Lorenzo de Strobel de Haustadt e Schwanenfeld, Gaetana Del Giudice, Alessandra Esposito & Giulia Maria Galbiati

L'articolo ripercorre la vicenda dell'Istituto Poligrafico ed ex Zecca di Stato, riportandone le tappe più significative e sottolineandone alcuni aspetti peculiari che possono fornire un ulteriore contributo all'analisi delle modalità attraverso le quali la rendita entra in gioco nei processi di trasformazione urbana. Il caso della Zecca consente di interrogarsi sul ruolo della proprietà pubblica – in particolare degli storici edifici di rappresentanza – nella città consolidata. La mancata rifunzionalizzazione diviene qui emblematica di una realtà complessa: l'edificio svolge la funzione di asset territoriale in cicliche operazioni di valorizzazione della rendita che prescindono dalla sua reale trasformazione fisica. L'articolo illustra l'apparentemente paradossale dinamica attraverso la quale a generare valore non è la produzione dello spazio in senso stretto o il realizzarsi dell'effettivo cambio di destinazione d'uso, ma la non-produzione e lo stallo prolungati nel tempo.

1. La crisi come catalizzatore della rendita

L'analisi del caso studio proposto si inserisce in una cornice critica di lettura delle dinamiche territoriali in relazione alle implicazioni redistributive per cui i processi di trasformazione urbana si

prestano come occasioni di produzione di plusvalore in cui emerge il dispositivo della crisi (Gentili 2015) come strumento per la formazione della rendita e la cattura del plusvalore immobiliare. Lo Stato si ritira di fronte al mercato, interviene sulla crisi, cerca di ricreare le condizioni affinché il dispositivo, la dinamica, si riavvii, dovendo garantire e assicurare la riproduzione delle condizioni del mercato, in stato di crisi. Il dispositivo opera come diretta, immediata e affermativa arte di governo (Gentili 2015). È una razionalità di governo indiretta. Viene creato dunque un quadro, un ambiente giuridico-istituzionale strutturato dalla legge n.410 del 2001 che delinea le “Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare”. Una politica di privatizzazione non condurrà a uno Stato più “debole” e “limitato” (Davies 2017), ma all'avanzamento di un'agenda “nel quadro di un più ampio programma di rapporti tra le parti finalizzato al reperimento di immobili dello Stato” previsti nel piano “Campidoglio 2” del comune di Roma con l'obiettivo di procedere alla valorizzazione degli immobili, tra cui la sede del Poligrafico e della Zecca dello Stato.

La valorizzazione del patrimonio



esistente dismesso della città consolidata approda, con i fondi immobiliari, a una rendita immobiliare “pura”, «distante dalle concrete condizioni fisiche della trasformazione edilizia e connessa alle tendenze macroeconomiche determinate dalla finanziarizzazione» (Tocci 2009, p.3), che attraverso lo strumento dell'Accordo di Programma organizza le relazioni tra gli attori e definisce l'estrazione del plusvalore. Il profitto è tale in quanto entra in un prodotto finanziario individuato come *asset*, determinato anche dai tempi delle decisioni, dilatati e compressi. La città reale produce così valore del credito, fiducia degli azionisti dettata dalla finanziarizzazione che definisce il potere dell'investitore sul mercato finanziario, il quale dispone la scelta degli *asset* su cui generare valore e distribuire credito. Il valore del capitale è dunque proiettato sul futuro in base alla capacità di generare valorizzazione. L'individuazione di *asset* territoriali risponde al credo

della mentalità finanziaria che genera un piano di contrattazione costruito sulle promesse, sul desiderio e sulla produzione di aspettative riducendo il beneficio immediato. Una liquida astrazione spazio-temporale: *«the decisions of capital investors to buy assets are based on speculative expectations of the 'prospective yield' of a capital investment over a period of time»* (Moreno 2014, p.255).

2. Il processo di valorizzazione immobiliare

2.1 Da immobile dismesso ad *asset* territoriale

Il monumentale edificio di Piazza Verdi 10 è stato la sede dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato dal 1925 fino al 2010, ma già a partire dagli anni '90 la sua funzione ha assunto forme via via meno operative. Negli anni Settanta occupava oltre 6.000 dipendenti, ma con

Fig.1 La Zecca di Stato in Piazza Verdi con i limitrofi complessi residenziali realizzati dall'IRCIS (Elaborazione degli autori).

la cessazione del monopolio di stampa i ministeri cominciarono a servirsi di tipografie private creando notevoli esuberi di personale. Con la riduzione di competenze e personale inizia così un progressivo svuotamento funzionale degli ambienti della Zecca, solo in parte riorganizzati nello stabilimento di via Salaria, entrato in funzione nel 1969. L'ultima puntata della dismissione è il trasferimento dell'archivio storico conclusosi nel 2010.

Con i suoi sette piani fuori terra disposti su di un'area di 17.000 mq, l'edificio è di per sé emblematico di un modello di città in cui il peso dell'azione statale sull'economia e sullo spazio urbano era chiaramente leggibile. Fin dalla prima metà del '900 infatti, alla Zecca di Stato in Piazza Verdi si accompagnano anche i limitrofi complessi residenziali con abitazioni per gli impiegati realizzate dall'IRCS¹ (Fig.1). Un brano di città pubblica in cui è ancora leggibile l'intima correlazione tra dimensione domestica e lavorativa (Mumford, 1961).

2.2 Dal cambio di destinazione d'uso alla rendita immobiliare pura

Nel 2001 si avvia l'iter di trasformazione e messa a valore del patrimonio pubblico (con l'entrata in vigore della già citata Legge n.410) che affida all'Agenzia del Demanio il compito di individuare i beni da convertire in patrimonio disponibile. I principali attori delle operazioni saranno da questo momento: lo Stato, nell'azione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Demanio e Cassa Depositi e prestiti, nell'azione del suo distaccamento immobiliare (CDP Immobiliare S.r.l.). In attuazione della legge, il 28 novembre 2002 il Sindaco

di Roma sottoscrive un Protocollo di Intesa col Ministero dell'Economia e delle Finanze per la valorizzazione degli immobili individuati nel suo territorio di competenza, tra i quali è compresa appunto la sede, in via di dismissione, dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato di Piazza Verdi. Nel Protocollo d'intesa si legge che: «la quota spettante al Comune di Roma, per effetto delle operazioni di valorizzazione, è pari al 15%, calcolata sul valore degli immobili determinato come base d'asta degli stessi ai fini della loro successiva vendita, incrementata di un'ulteriore 12% calcolato sulla differenza tra lo stesso valore a base d'asta e il ricavato effettivo di vendita».

Naturalmente la valorizzazione a cui si fa riferimento è quella generata dall'imminente cambio di destinazione d'uso, di cui il 15% prova ad intercettare la rendita differenziale (Tocci 2009; Camagni 1993) mordendone successivamente un'ulteriore quota da destinare al Comune a valorizzazione avvenuta.

Da una parte la Zecca diventa uno degli elementi puntuali di un macro-processo di messa a valore – su scala nazionale – del patrimonio pubblico, dall'altra il comune include l'edificio – alla scala urbana – nel programma della strategia di riassetto della “cittadella” amministrativa capitolina.

Nel 2004 infatti (Delibera n.106), alle cartolarizzazioni già in corso si affiancano gli obiettivi del Piano “Campidoglio 2”, sintetizzabili come segue: concentrazione in un unico ambito degli uffici dipartimentali ed extra dipartimentali attraverso la realizzazione di nuovi uffici ad Ostiense, il conseguente rilascio di numerosi

[1] Istituto Romano Cooperativo per le case degli Impiegati dello Stato, “Progetti e realizzazioni 1908-1933”, Edizione A.A.M. Università La Sapienza

2006**Accordo di programma**

tra l'Amministrazione Comunale, la Regione Lazio e l'Agenzia del Demanio relativo alla valorizzazione degli edifici di proprietà della Società Fintecna in variante al PRG del Comune di Roma

rendita urbana**2010****Joint venture****RESIDENZIALE IMMOBILIARE 2004 S.P.A.:**

Pirelli (Prelios) vende la sua partecipazione del 35% detenuta in Finprema. Il controvalore dell'operazione è di circa 20.000.000

rendita finanziaria**2017****ENEL**

Inizia la trattativa tra la società italiana e Cdp per trasformare l'edificio in un nuovo centro direzionale. Enel da tempo vuole razionalizzare le sue sedi sparse a Roma e trovare una nuova sede di rappresentanza.

2015
Opera n.251

ca viene proposto, anzitutto, la rapida disposizione come oggetto prioritario del processo di valorizzazione, conseguente possibilità di perfezionare gli atti di alienazione e la cessione già prima degli atti. Va

2015**Rosewood Hotel**

CDP trova l'accordo la società controllata dalla New World China Land Ltd per il Rosewood Hotels and Resorts, il primo hotel della catena a Roma, un albergo di lusso con 200 camere circa, un centro congressi, ristoranti, piscina, una spa, ma anche un centinaio di residenze private.

2018**Joint venture**

RESIDENZIALE IMMOBILIARE 2004 S.P.A.:
75% CDP Immobiliare e 25% Finprema S.p.A.

edifici in fitto passivo e la valorizzazione del Campidoglio in chiave museale e di rappresentanza.

Nel frattempo la gestione dell'immobile di Via Verdi passa al neonato soggetto Residenziale Immobiliare 2004 S.P.A.², una *joint venture* costituita da: Fintecna Immobiliare (Fintecna S.p.A. società a totale partecipazione dello Stato) e Finprema S.p.A. (società privata partecipata per il 35% da Fingen, 30% da Gruppo Maire, 35% Pirelli RE). Nel successivo Accordo di Programma del 5 settembre 2006, così come ripreso nel 2011 dal Protocollo d'Intesa tra l'Agenzia del Demanio e Roma Capitale, l'edificio in Piazza Verdi entra ufficialmente a far parte dell'operazione "Campidoglio 2". L'attuazione di quest'ultima viene infatti strutturata, nelle sue fasi iniziali principali, attraverso la forma dello scambio di immobili.

In particolare gli accordi prevedono che per "il corrispettivo di trasferimento al patrimonio capitolino dell'immobile dell'ex Manifattura Tabacchi, già detenuto provvisoriamente da Roma Capitale", si utilizzi "il contributo di valorizzazione derivante dal cambio di destinazione d'uso degli immobili statali di Piazza Verdi 10".

Il contributo di valorizzazione viene quindi dalla rendita generata dalle operazioni dell'Immobiliare attraverso l'ottenimento del cambio di destinazione d'uso in variante al P.R.G.: da sottozona M1 ("Aree destinate a servizi generali pubblici o gestiti da enti pubblici a sottozona") a sottozona M2 ("Aree destinate a servizi generali e locali di proprietà privata, con ammissibilità anche della destinazione d'uso a residenza"). Dall'istruttoria tecnica

svolta dalla Società Risorse per Roma, per conto dell'Agenzia del Demanio, è stata elaborata l'ipotesi progettuale che prevede di valorizzare l'immobile attraverso i seguenti interventi: inserimento di una struttura alberghiera all'interno del corpo principale su Piazza Verdi per una superficie lorda di circa 23.850 mq; inserimento di attrezzature commerciali per una superficie lorda di 14.467 mq; inserimento di residenze per una superficie lorda di 24.454 mq; inserimenti di uffici privati per una superficie lorda di 4.786 mq. Gli interventi comportano un incremento di superficie utile lorda di circa 14.000 mq mediante la realizzazione di nuovi solai e soppalcature, alcuni dei quali per altro rimovibili in futuro ove ritenuto necessario, ed un aumento di volumetria di circa 4.000 mc.

Siamo al momento in cui la rendita, per quanto già entrata in gioco fin dal 2001 in virtù della sola legge-quadro per la messa a valore del patrimonio pubblico (e quindi in virtù del solo profitto atteso), si concretizza nella possibilità di trasformazione fisica degli spazi dell'ex Zecca. Trasformazione che però di fatto non avviene. Quel che avviene è l'uscita di scena di uno dei soggetti della *joint venture*, Pirelli Prelios, che vende la sua partecipazione del 35% detenuta in Finprema. Il controvalore dell'operazione e l'impatto sulla posizione finanziaria netta di Prelios sono pari a circa 20 milioni di euro³. Così ad oggi la *joint venture* risulta al 75% CDP immobiliare Srl e al 25% di Finprema S.p.A. In altre parole, la possibilità di valorizzare l'immobile, offerta dalla variante approvata con accordo di programma, genera un *surplus* indipendente dalla sua effettiva

Nelle pagine precedenti:
Fig.2 *Timeline* (Elaborazione degli autori).

[2] "Residenziale Immobiliare 2004", cui fa capo il cosiddetto "Progetto Pentagramma", avente ad oggetto la valorizzazione immobiliare di quattro *asset* nel Comune di Roma: l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Ex Istituto Geologico, il complesso immobiliare di Scalo San Lorenzo e l'area di Valcannuta.
[3] Comunicato stampa Prelios: <http://prelios.com/it/prelios-finalizzate-due-importanti-operazioni>

rifunzionalizzazione. Come *asset* territoriale l'immobile genera quindi valore e stabilità di bilancio per gli attori coinvolti nella sua gestione, ma in virtù della sua sola partecipazione al portafoglio immobiliare delle operazioni con le quali la sua vicenda si intreccia. Queste operazioni, in assenza di trasformazioni concrete del territorio, si imbrigliano nei «flussi che trasformano il mercato immobiliare in un mercato fittizio, il real estate in unreal estate» (Harvey 2013, p. 61) e ci raccontano, al di là delle peculiari caratteristiche del caso romano, «*how financialisation has taken shape as an urban process in recent decades*» (Moreno 2014, p. 6).

Alle soglie del 2015, sembrava si fosse approdati ad un progetto concreto: il Rosewood Hotel. CDP trova l'accordo con la società controllata dalla New World China Land Ltd per la realizzazione di un albergo di lusso con 200 camere circa, un centro congressi, ristoranti, piscina, una spa, ma anche un centinaio di residenze private. L'accordo richiedeva inoltre la realizzazione di parcheggi sotterranei (in vista del nuovo flusso commerciale, ma in parte anche pubblici per la decongestione dell'area), nonché la sistemazione e la pedonalizzazione di Piazza Giuseppe Verdi. Ma il progetto, che a questo punto avrebbe di fatto concluso con l'arrivo di capitale estero un lungo ciclo di puro «*trading immobiliare*», si arresta lasciando l'immobile in un nuovo limbo transennato, sospeso sulla soglia di un cantiere mai partito se non per quanto riguarda la realizzazione parziale dei parcheggi. A questo punto, assieme alla China Land Ltd, a fare capolino nella vicenda è l'Enel, che nel 2017 inizia

la trattativa con Cdp per trasformare l'edificio in un nuovo centro direzionale. Ma ad oggi l'operazione pare ben lungi dal diventare qualcosa di più di una semplice voce di corridoio.

Conclusioni

Nel caso in esame la rendita non è legata ad una trasformazione fisica, ma viene definita dal cambiamento della destinazione d'uso dell'immobile e dalle operazioni finanziarie degli attori coinvolti. Con il procrastinarsi della sua reale ri-funzionalizzazione, il valore che l'immobile acquisisce continua a essere rappresentato dal solo ricavo atteso. Allo stesso modo, le operazioni finanziarie attorno all'immobile permettono estrazione di plusvalore da attività ancora una volta slegate da mutamenti fisici e che in aggiunta delimitano il profitto ai singoli attori e alla loro destrezza finanziaria.

Nel momento in cui il tempo crea rendita nella forma del ricavo atteso, esso diventa strumento di gestione del processo, seppur con fondamentali differenze tra gli attori coinvolti. Da un lato, gli attori finanziari hanno la possibilità di valutare il loro ingresso e soprattutto la loro uscita con l'unico obiettivo di massimizzare i propri profitti; ne è un esempio l'operazione finanziaria attuata da Prelios, che realizza un dichiarato plusvalore generato da una successione di azioni «invisibili» con un impatto minimo sulle effettive modifiche dell'immobile e sul suo processo di restituzione.

Dall'altro lato, è il Comune l'attore ad avere l'interesse a una reale trasformazione fisica dell'edificio in

relazione alle finalità esplicitate nel piano Campidoglio 2 e, depotenziato dalle dinamiche innescate nello spazio astratto della rendita finanziaria, dall'assente legame diretto col territorio, agisce secondo contingenti necessità senza riuscire a implementare una strategia urbana di trasformazione e redistribuzione.

In questo senso la crisi si rivela non solo come sistema di creazione ma anche di gestione del valore, generando una logica normativa che influenza la dimensione della vita urbana. È la crisi, una forma di razionalità intesa come condizione di costante disequilibrio protratto nel tempo, a diventare un fattore fondamentale che rende produttiva l'operazione immobiliare. La condotta degli attori è fortemente condizionata da trasformazioni astratte e azioni finanziarie in opposizione ad azioni fisiche. Il concetto di *crisis* come modalità particolare di giudizio tra alternative riducibili, porta a considerare la vendita del patrimonio immobiliare pubblico, legittimato come provvedimento tecnico volto a combatterla, come campo prestabilito di scelta all'interno del sistema.

E come nelle crisi politiche ed economiche, anche in operazioni immobiliari protratte nel tempo in situazioni di crisi i soggetti più vulnerabili sono la popolazione e il territorio, che subiscono una sottrazione di risorse e una mancata redistribuzione di beni pubblici.

Bibliografia

- Brenner N. 2012, *Cities for People, Not for Profit: Critical Urban Theory and the Right to the City*, Routledge.
- Camagni R. 1993, *Principi di economia urbana e territoriale*, Carocci, Roma.
- Davies W. 2017, "Lo stato neoliberale", in *Aut Aut*, no. 376, pp. 8-34.
- Gentili D. 2015, "Crisi biopolitica e conflitto costituente", in Contarini S., Jansen M., Ricciardi S. (a cura di), *Le culture del precariato. Pensiero, azione, narrazione, ombre corte*, Verona, pp. 31-42.
- Harvey D. 2013, *Città ribelli. I movimenti dalla Comune di Parigi a Occupy Wall Street*, Il Saggiatore, Milano.
- Istituto Romano Cooperativo per le case degli Impiegati dello Stato, *Progetti e realizzazioni 1908-1933*, A.A.M., Università La Sapienza.
- Lefebvre H. 1974, *La Production de l'espace, Anthropos; trad. it. La produzione dello spazio*, Moizzi editore, Milano.
- Lefebvre H. 1976a, *Il diritto alla città*, Marsilio, Padova.
- Moreno I. 2014, "The urban process under financialised capitalism", in *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, vol. 18, no. 3, pp. 244-268.
- Molotch H. 1976, "The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place", in *The American Journal of Sociology*, vol. 82, no. 2, pp. 309-332.
- Mumford L. 1961, *The City in History*, Harcourt Inc, San Diego, pp. 281-285.
- Streeck W. 2013, *Tempo guadagnato: La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano.
- Tocci W. 2009, "L'insostenibile ascesa della rendita urbana", in *Democrazia e Diritto, Trimestrale dell'Associazione CRS*, no. 1 2009, Franco Angeli, pp. 17-59.
- Atti, delibere, comunicati
- Comunicato stampa Prelios: <http://prelios.com/it/prelios-finalizzate-due-importanti-operazioni>
- Comune di Roma, Deliberazione n. 106 – 2004.
- Comune di Roma, Deliberazione n. 251 – 2005.
- D.P.Reg. Lazio, 28 novembre 2006, n. 596 - Accordo di programma, sottoscritto in data 5 settembre 2006, tra la Regione Lazio, Comune di Roma e l'Agenzia del Demanio.
- D.L. 25 settembre 2001, n. 351 - Pubblicato nella G. U. 26 settembre 2001, n. 224, Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare (Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 23 novembre 2001, n. 410 – G.U. 24 novembre 2001, n. 274).
- Protocollo RC. N. 5547/11, 2011, Protocollo d'Intesa tra l'Agenzia del Demanio e Roma Capitale: attuazione, attraverso scambio di immobili, delle fasi I e II.

Una valorizzazione negata. Torri Ligini: cronaca di un non-finito della demolizione

di Maria Anna Aquilino & Claudia Lombardo

La metamorfosi involutiva delle Torri di Cesare Ligini mette in scena la storia di un paradossale non-finito della demolizione, seguendo un canovaccio tristemente ricorrente sul palcoscenico urbanistico dell'Eur. Il sipario si apre sul quartiere metafisico di origine fascista ed icona dell'immaginario cinematografico felliniano, in cui le torri svettano come faro di futuro prossimo, e si cala su un non-luogo architettonico, spazio di un vuoto di rappresentanza civica e fruizione collettiva dei beni pubblici ribattezzato dal sarcasmo romano "Beirut". Sul corpo delle torri è possibile leggere i segni di un agire interrotto, l'eterocronia di uno stato d'eccezione permanente. Nel giro di un ventennio i soggetti della trasformazione coinvolti si sono serviti della valorizzazione urbana come un dispositivo di messa a valore dello stato d'emergenza, tramutando le torri in una rovina moderna. Il presagio di questa immagine può essere rintracciato nell'episodio felliniano di "Boccaccio 70", in cui un bigotto De Filippo, ossessionato da un messaggio pubblicitario eversivo, cede infine alle tentazioni di un'onirica gigantografia che, nei panni di Anita Ekberg, in fondo «stava lì come una nuvola».

A fare da sfondo alle vicende che investono le Torri dell'ex Ministero delle Finanze è un clima di crisi permanente, mentre la regia invisibile di politiche

emergenziali muove le fila della scena dirigendo manovre eccezionali. Lo stato di eccezione sembra incombere sul destino delle torri sin dal momento in cui fu progettato il cantiere in vista delle Olimpiadi romane del 1960, nel tentativo di ridefinire l'identità del quartiere EUR, ormai offuscata dalle vicende belliche che avevano cancellato il modello della Grande Esposizione.

È il 1951 quando Virgilio Testa, commissario straordinario dell'ente EUR, assegna "direttamente" l'incarico per la costruzione della sede del Ministero delle Finanze a Cesare Ligini, Vittorio Cafiero, Guido Marinucci e Renato Venturi, sebbene gli elaborati grafici custoditi nell'Archivio di Stato, attribuiranno al solo Ligini la paternità delle Torri, da cui il nome. Il progetto è quello di una nuova skyline su Roma, rifondativa del concetto di modernità, attraverso un linguaggio di rottura rispetto ai modelli edilizi che avevano configurato fino ad allora il quartiere. L'inizio dei lavori avrebbe inaugurato nel 1957 un cantiere breve ed efficiente grazie alla concezione modulare del progetto, in grado di consegnare al Ministero dell'Economia e delle Finanze la sua nuova sede in soli 4 anni

I 17 piani delle Torri rappresentano un elogio del razionalismo italiano ed insieme la vertiginosa icona di una "città che sale". Il destino degli edifici si ribalta



a partire dagli anni '90 quando l'istituto ministeriale gradualmente comincerà ad abbandonare gli uffici di cristallo aprendo il dibattito su un loro nuovo uso. Per le Torri iniziano anni di silenzio, una forma di sopruso che divora la loro identità, in attesa di una nuova e più proficua configurazione. La nuova veste e il cambio di destinazione d'uso non tardano ad arrivare accompagnate dalla narrazione di un diverso immaginario per l'intero quartiere.

Nel giugno del 1998, infatti, il Comune di Roma e l'Ente Eur indicano un concorso internazionale di idee per la progettazione del nuovo Centro Congressi Italia da realizzarsi sul lotto accanto alle torri che in una prima ipotesi accolgono una funzione ricettivo-alberghiera. Il 16 febbraio del 2000 viene proclamato vincitore del concorso per il centro congressi Massimiliano Fuksas, da allora la sorte delle Torri di Ligny è posta sotto l'ombra di una "nuvola" che avrebbe filtrato nuova luce sulle potenzialità future del complesso architettonico e del territorio circostante. Le dinamiche di questa relazione, che negli anni rivela la sua retorica artificiosa e improbabile, si stagliano sul clima di una crisi degli istituti democratici occidentali che, alimentata dal crollo del mercato immobiliare, si è estesa alla società intera imponendo una gestione emergenziale permanente delle politiche di intervento e pianificazione urbana.

Nel 2001, infatti, il governo Berlusconi vara una legge (L.410/2001) che regola «disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e sviluppo dei fondi comuni di investimento», di fatto autorizzando

strumenti straordinari (cartolarizzazioni dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato) per contrarre il processo deliberativo sulle priorità del processo esecutivo facendo leva sulla condizione di abbandono improduttivo dei beni. Si tratta di una manifestazione di ciò che Giorgio Agamben ha definito «stato d'eccezione» (2013), un vuoto giuridico che sospende lo stato di diritto e vincola il momento del giudizio a decisioni dicotomiche e improrogabili. Inoltre, la rendita finanziaria estratta dalla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico rischierebbe di perdersi tra la fitta rete di interessi di una *partnership* stretta tra enti pubblici e investitori privati. Il 28 novembre del 2002, in seguito alle disposizioni citate, viene prontamente stipulato un Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Comune di Roma (a firma del ministro Tremonti e del sindaco di Roma Veltroni), per avviare, tramite Agenzia del Demanio, un progetto di "valorizzazione" tramite cambio di destinazione d'uso, movente esclusivo perché sia possibile produrre ed estrarre una rendita da corrispondere in maniera proporzionale nelle casse del Comune. Nel particolare, l'effetto delle opere di valorizzazione, come prescritto in sede di Protocollo, avrebbe dovuto redistribuire una quota pari al 15% del valore degli immobili calcolato su base d'asta, incrementata di un ulteriore 12% calcolato sulla differenza tra il valore a base d'asta e il ricavato effettivo della vendita degli immobili valorizzati. Sempre all'insegna dell'emergenza, nel 2002, l'Agenzia del demanio è autorizzata a vendere a trattativa privata secondo i



valori di mercato gli immobili delle Torri Ligny, la cui alienazione è considerata urgente, scavalcando in tal modo la normale procedura d'asta. L'acquirente è Fintecna s.p.a., Finanziaria del Ministero dell'Economia e delle Finanze, un gioco delle parti che consente di conservare temporaneamente il controllo sul destino delle Torri. Di conseguenza, a cessione diretta avvenuta, si rende necessario la valutazione economica della proprietà che tramite successive perizie viene stimata al prezzo iniziale di 123 milioni. Nel 2003, l'adozione del nuovo PRGC, che verrà approvato nel 2008, vincola l'EUR come città storica e colloca le Torri nella Carta per la qualità, lo strumento con il quale si riconosce il valore architettonico dell'edificio e vi si impone la conservazione. Questo vincolo, come vedremo, non basterà ad impedire una declinazione "eccezionale" delle operazioni di valorizzazione. Nel 2005, infatti, Fintecna s.p.a., cede la proprietà delle Torri ad

Alfiere s.p.a., controllata al 50% dalla stessa società Fintecna, tramite il suo ramo immobiliare, Fintecna Immobiliare, e per il restante 50% da Progetto Alfiere, una cordata di imprenditori e costruttori privati. Nel passaggio gli immobili delle Torri acquisiscono un plusvalore venendo rivalutati 160 milioni, su cui si conservano gli obblighi del Protocollo, da corrispondere alle casse del comune al 15% (24 milioni). L'ingresso del nuovo *developer* avvia un'operazione di trasformazione che prevede il cambio di destinazione d'uso delle torri in chiave residenziale: un progetto esclusivo a cura del prestigioso studio RPBW di Renzo Piano vorrebbe trasformare le torri in eleganti appartamenti di lusso, ipotizzando una valorizzazione che dovrebbe procedere di pari passo alla riqualificazione dell'area della stazione Ostiense e dell'attuazione del Piano Campidoglio 2. Tale proposta, irrealizzabile a causa del vincolo architettonico imposto dalla

Fig.1 Torri di ligini in un fotogramma del film "Boom" (1963) di Vittorio De Sica.



Fig.2 Torri di Ligini, ex Ministero delle finanze, foto AMBM (fonte: <http://www.cartainregola.it>)

Carta della qualità, innesca un dibattito sull'opportunità dell'operazione e sulla rimozione del vincolo.

In attesa della decisione comunale, il *developer* procede con la demolizione, tramite una pretestuosa DIA per manutenzione straordinaria che di fatto demolisce la partitura interna degli edifici e spoglia le Torri della pelle, il *curtain wall*, ultimo brandello evocativo del valore e dell'individualità architettonica degli immobili, nel tentativo di rendere irreversibile la situazione e anticipare i lavori di trasformazione.

La strategia è suffragata nel 2008 dall'intervento del commissario straordinario Morcone che tramite lo stralcio dalla Carta per la Qualità delle Torri di Ligini legittima le nuove coordinate del progetto di demolizione e ricostruzione. La reazione della comunità è unanime: i comitati cittadini insorgono in difesa delle Torri e dell'EUR lasciando che emerga per la prima volta il

lato corale della metamorfosi involutiva delle Torri e il punto di vista di spettatori straniati che non riconoscono più nel paesaggio che li circonda lo specchio della propria "coscienza territoriale" (Turri, 1998). Tuttavia, un paradossale gioco del destino, gioca un brutto tiro al promotore: Alfiere s.p.a., complice il crollo del mercato immobiliare, non ritira permesso di costruire, lasciando nuovamente acquisire, qualche anno dopo, le quote private a Fintecna s.p.a.. Ad oggi, nessuno sembra addossarsi la responsabilità del declino di un monumento razionalista, spogliato della sua identità e lasciato in stato di rovina. Prima di diventare protagoniste della cronaca urbanistica romana, le Torri di Ligini, nel cuore dell'EUR, sono state un punto di riferimento a forte carica simbolica, un "iconema" per usare un'espressione di Eugenio Turri (1998), capace di orientare la relazione che l'uomo instaura con gli spazi di vita. Tramite il racconto

cinematografico, le torri sono entrate a far parte dell'immaginario topologico di un quartiere. Il film "Le tentazioni del Dottor Antonio", episodio felliniano di "Boccaccio '70" (1962) racconta al limite dell'ironia la trasformazione dei costumi, dei valori, del sentire i luoghi, verso una nuova modalità di interagire, di esprimersi e sperimentare il territorio in piena libertà. Sin dalle prime scene, le neonate Torri Ligini sono l'icona di una soglia, di futuro già arrivato fra gli abitanti del quartiere, una massa eterogenea, disordinata ma felice che esplora le potenzialità del proprio agire senza avere una meta precisa. Poco distante, anche i celebri edifici dell'architettura razionale di epoca fascista, svuotati ormai del mito di magnificenza del genio della civiltà italica, si caricano di una inedita leggerezza. L'atmosfera metafisica che li circonda deriva dalla percezione di quella perdita, di quella disconnessione tra uso di uno spazio votato ad un evento mancato – quello della grande esposizione del '42 – e straniamento derivante dalla non corrispondenza tra forma e contenuto. Nel celebre epilogo felliniano, proferito da un delirante De Filippo davanti la carica erotica di una giunonica Anita Ekberg di cartone – anche una nuvola può prendere delle forme che non voglio neanche qualificare! – potremmo leggere il presagio di una trasformazione urbana che viaggia sullo stesso binario dello sviluppo economico, con velocità, tuttavia, superiore rispetto alle esigenze sociali.

Il simbolo delle Torri, del non-finito della demolizione, si allinea con l'immagine di una rovina moderna sovragnificata che contiene in sé memorie di un passato

che, in parte sepolto sotto i vari strati del palinsesto del tempo eterotopico, continua tuttavia ad agire sullo spazio in forma sintomatica. Il corpo cicatricoso delle Torri è sintomo materiale di un'età di crisi permanente, in cui si governa il territorio con piani d'emergenza intrappolando le città e i cittadini in un eterno presente. L'alienazione del patrimonio immobiliare di enti pubblici rivela l'aspetto problematico di un esplicito coinvolgimento del soggetto pubblico in operazioni di *development* tramite *partnership* formali con privati. lo Stato in veste di promotore non dovrebbe essere coinvolto nella fase di costruzione (come è avvenuto qui con la società Alfieri) e neanche in quella di gestione del bene (Fintecna Immobiliare) perché ciò sembra garantire corsie preferenziali per l'approvazione di progetti di valorizzazione dei beni alienati e un elevato plusvalore in termini di rendita a favore dei partner privati coinvolti, riservando una bassa percentuale di ritorno nelle casse del Comune. In altre parole, la redistribuzione della rendita estratta da tali operazioni di valorizzazione non sembra corrispondere «né il miglioramento dei conti pubblici né la costituzione di nuove risorse da investire» (Caudo, 2013, p.26). La redistribuzione di questo plusvalore è un contributo fondamentale da programmare con lungimiranza e su cui forse occorrerebbe vigilare meglio perché legato in modo diretto alle trasformazioni urbane, all'offerta dei servizi e dei beni per i cittadini. Sarebbe auspicabile coinvolgere nella progettazione anche figure professionali normalmente etichettate come comuni spettatori - geografi, storici, artisti,

scrittori, nonché urbanisti e architetti
- tra gli attori della trasformazione
per creare nuovi dispositivi corali,
soglie di incontro in cui l'intera società
possa tornare a sentire il territorio
come *demòs*, ovvero come spazio
in cui elaborare la propria condotta,
come luogo d'emergenza di risposte
connettive.

Bibliografia

Agamben, G., 2013, *Lo stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino.

Turri, E., 1998, *Il paesaggio come teatro*, Marsilio, Venezia.

Caudo, G., (2013), "Le città d'Italia e la dismissione del patrimonio pubblico", in M. Leonori e P. Testa, (a cura di) *La città oltre lo sprawl. Rendita, consumo di suolo e politiche urbane ai tempi della crisi*, Edizioni Solaris, Roma, pp. 26-35

Le nozze di Tor Marancia e la tramutazione delle previsioni di piano in diritti edificatori

di Mattia Giandomenici & Elisabetta Lo Grasso

Si sa che le parabole sono state tramandate per aiutarci a spiegare il presente, mostrandoci i meccanismi dell'agire umano con efficace semplicità. Tra queste ce n'è una conosciuta come "Le nozze di Cana" che mostra alcune risposdenze con il famigerato caso di Tor Marancia, archetipo dell'urbanistica romana dell'ultimo ventennio, riletto qui in chiave critica per indagare i processi di formazione della rendita al tramonto della città pianificata.

La favola biblica ci aiuta a districarci in una vicenda lunga e tortuosa, avviata a partire dai primi anni '90, segnata da fenomeni misteriosi ed apparentemente inspiegabili come la tramutazione delle previsioni di piano in diritti edificatori e la loro successiva materializzazione in volumi edilizi attraverso l'istituto della compensazione perequativa.

Nelle nozze di Cana il protagonista che alimenta il banchetto è il Messia, che con i suoi poteri ultraterreni può trasformare l'acqua in vino per offrirlo ai convenuti prima che si accorgano che la bevanda sta terminando. Come spiega l'apostolo Giovanni, con questo segno il Messia ha occasione di mostrare la sua gloria e fondare la Nuova Alleanza con i Giudei dando inizio alla stagione di miracoli in Galilea.

Anche nel nostro caso il matrimonio tra l'Urbe e il Nuovo Piano Regolatore segue un lungo fidanzamento per il quale viene dato un grande banchetto. Questa volta

sulla tavola imbandita con ogni genere di leccornia spiccano "il sistema del verde", e il progetto per le nuove opere infrastrutturali detto "la cura del ferro". Tuttavia, con grande stupore degli astanti si notano scarseggiare alcune pietanze tradizionali della dieta romana come le previsioni di edificabilità di diverse aree e una più generale vocazione all'espansione del piano.

Alla cerimonia interviene anche il sindaco, Francesco Rutelli, insieme alla sua giunta, che accortosi della grave svista si adopera per porvi rimedio. Attraverso i suoi poteri miracolosi riprende le previsioni del PRG del '62 e le trasforma in diritti edificatori da trasferire a piacimento in altre aree della città. Così facendo inaugura la stagione delle miracolose compensazioni e della moltiplicazione dei volumi edificabili. La nostra storia solleva molte domande alle quali non siamo certi di avere risposte esaustive come quelle fornite dall'evangelista: quali poteri ultraterreni ha interpellato un Sindaco di Roma per istituire il diritto edificatorio? Quale Alleanza vuole rifondare la pubblica amministrazione tramite il ricorso al prodigio? Dove conduce la politica dei miracoli compensatori in relazione allo sviluppo della città?

Istituzione del diritto edificatorio e la giurisprudenza neolibera

La grande novità introdotta dal processo di redazione del nuovo piano regolatore capitolino è il riconoscimento dei diritti edificatori sanciti attraverso la variante denominata “Piano delle certezze”, varata dalla giunta Rutelli nel 1997.

Questo principio dispone che quando uno strumento urbanistico imprime ad un'area una determinata potenzialità edificatoria, questa si configura come un diritto soggettivo del proprietario, esigibile anche in caso di sopraggiunte restrizioni urbanistiche. In breve, nessun altro piano potrà eliminarlo senza indennizzo (Caldaretti 2013, pag.1).

Questo indennizzo si applicherebbe per mezzo delle cosiddette compensazioni. Tecnicamente la compensazione rappresenta l'entità di cubatura, da trasferire in altro lotto, che i proprietari di un terreno si vedono riconosciuta in seguito alle modifiche di destinazione d'uso sulle aree di loro proprietà, modifiche urbanistiche che limitano o eliminano l'edificabilità di quella porzione di territorio. Ciò che va subito sottolineato è che questa compensazione viene calcolata sulla base del valore immobiliare corrispondente e non del medesimo volume edificabile. Il trasferimento dell'edificabilità può avvenire o nelle apposite aree riservate dal piano o in altro luogo su proposta del proprietario. Ma quando questa migrazione va verso un'area a minor valore immobiliare del costruito, le volumetrie previste si moltiplicano senza controllo, mentre il costo del terreno scende a vantaggio dell'investitore incrementando notevolmente i margini di profitto. Queste caratteristiche lasciano ben intendere lo spirito con cui

il blocco immobiliare ha condizionato la genesi di questa normativa.

Ripercorriamo quindi i passaggi fondamentali che hanno condotto all'adozione dell'attuale piano regolatore.

Nel 1991, il PRG vigente era ancora quello risalente al '62. Questo strumento basava le sue disposizioni su una previsione di espansione abitativa che la Capitale d'Italia non avrebbe mai raggiunto. Tuttavia, molte delle concessioni edificatorie previste da quel disegno non erano ancora state spese e gravavano sul futuro di Roma presagendo effetti indesiderati. L'allora giunta Carraro emette una delibera di correzione del piano denominata “Variante di Salvaguardia” che si proponeva tra gli obiettivi principali quello di tutelare il sistema del verde romano individuando una serie di aree in cui eliminare o ridurre drasticamente gli indici di edificabilità.

Poco dopo nel 1997, in conclusione di mandato, la giunta guidata da Francesco Rutelli vara in extremis un'altra variante chiamata “Piano delle certezze”. Con questo secondo provvedimento d'eccezione si garantisce a tutti i proprietari coinvolti dai tagli del '91 un indennizzo per il mancato godimento di quelli che riconosce a tutti gli effetti come diritti edificatori. Tale ricompensa concedeva a ognuno la possibilità di trasferire la previsione edificatoria venuta meno con l'entrata in vigore della misura di “salvaguardia” su altre aree urbane già individuate dal piano o su proposta dello stesso proprietario. Tra

gli allegati al testo compare il fascicolo delle compensazioni con la procedura di attuazione del suddetto meccanismo di resa e il calcolo del valore immobiliare equivalente.

Nel 2003 la nuova giunta Veltroni porta a compimento il processo adottando il nuovo PRG di Roma che verrà definitivamente approvato, in seguito all'iter delle controdeduzioni, nel 2008.

Come analizzato da L. Casini in *Perequazione e compensazioni nel nuovo Piano Regolatore Generale di Roma*, da "Giornale di diritto amministrativo", n. 2, 2009, la procedura compensativa derivata da questo iter risulta in controtendenza con il dettato costituzionale che all'articolo 42 subordina la tutela della proprietà privata alla funzione sociale. In effetti l'indicazione della funzione di un suolo spetterebbe proprio alla pubblica amministrazione che attraverso strumenti quali il Piano dovrebbe far prevalere l'interesse collettivo su quello privato, anche stabilendo ove necessario la riduzione di una previsione edificatoria o un cambio di destinazione d'uso. Rientrando perfettamente nel legittimo ruolo dello Stato, non rappresenta lesione o pregiudizio verso il proprietario, dunque non necessita ne indennizzo ne risarcimento tranne nei casi che prevedono l'esproprio. Se ne deduce che nessun acquirente di un terreno potrebbe dirsi certo della sua futura funzione o edificabilità, poiché questi valori rimangono discrezione della politica.

Ecco dunque che già nel nome dello strumento "Piano delle certezze" si

enuncia il miracolo che la giunta Rutelli, seguita da quella Veltroni, hanno saputo compiere: certificare ai costruttori ciò che è incerto per Costituzione. Il diritto edificatorio elargito al privato sancisce una nuova alleanza neoliberale dove la tutela della previsione di profitto del singolo sovrintende alla funzione collettiva nel disegno della città.

I margini di rendita determinati da questi strumenti normativi, non solo hanno fatto fallire l'obbiettivo di ridurre le volumetrie previste dai piani del passato, ma hanno inoltre inaugurato la tragica stagione del non-governo del territorio, con ricadute inqualificabili sulle cosiddette aree di consolidamento dove la pioggia di compensazioni è atterrata con l'effetto della moltiplicazione che abbiamo precedentemente spiegato. La città del cosiddetto pianificar facendo, procede su un binario familiare a vari ambiti del governo di questa fase storica, in cui proliferano le misure straordinarie e le varianti di salvaguardia e scarseggiano le decisioni della politica reale.

Origine, migrazione e atterraggio delle compensazioni di Tor Marancia

La tenuta di Tor Marancia è una porzione di agro romano che occupa una superficie di circa 220 ettari nella zona meridionale di Roma, a soli 5 km dal Colosseo, situata lungo l'antica Via Appia. Secondo il Prg del 1962 l'area è destinata a espansione edilizia, con un peso di 40.000 abitanti e 3,5 milioni di metri cubi di cemento mai realizzati, nonostante il boom edilizio degli anni '60.

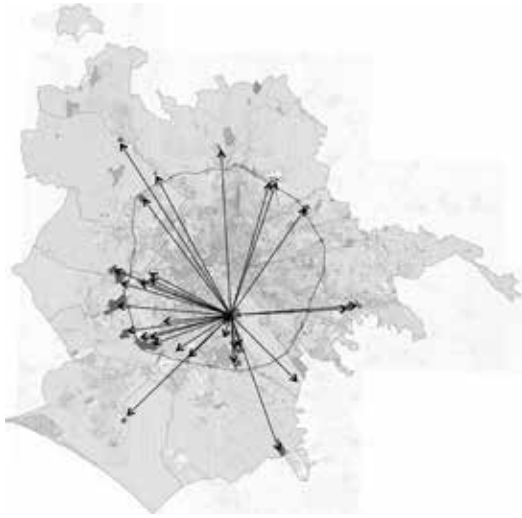


Fig.1 Aree di trasferimento delle volumetrie previste a Tormarancia", fonte: Baioni, M 2018, "Le compensazioni a Roma: da espediente a ipotesi sul futuro", in Coppola, Punziano (a cura di) 2018, *Roma in Transizione*, Planum publisher.

Il caso di Tor Marancia scoppia all'inizio degli anni '90 sull'onda di un aumento generalizzato della sensibilità per la tutela ambientale e la messa in discussione delle previsioni di espansione della città. Quando nel 1991 la giunta Carraro attraverso il Piano di Salvaguardia interviene sull'indice di edificabilità dell'area riducendolo a 2 milioni di metri cubi, era già nato un Comitato di zona che rivendicava invece l'annessione della Tenuta al Parco dell'Appia Antica ed un vincolo di Salvaguardia Ambientale ed Archeologica che negasse la possibilità di costruire sull'intera area. Da questo momento in poi si apre un conflitto tra associazioni ambientaliste locali, proprietari dei terreni e pubblica amministrazione che caratterizzerà questa fase paradigmatica dell'urbanistica Romana.

È interessante indagare le relazioni tra il caso di Tor Marancia e le politiche urbane capitoline per le importanti ricadute che questo caso ha avuto su tutta la città ed in

particolare sul suo anello più periferico di completamento.

Per avviare la ricostruzione del caso è importante far notare che nel '97, al varo del "Piano delle Certezze", snodo centrale del processo descritto, la tenuta di Tor Marancia non era inserita tra le aree soggette al meccanismo di compensazione ma anzi, all'epoca vi erano progetti di costruzione proposti per l'area già in fase di istruttoria, mentre dal canto loro i comitati locali chiedevano di istituire la tutela archeologica sulla tenuta. A rivedere la cronaca dei fatti sorgono non pochi interrogativi sull'atteggiamento della Regione che, cercando forse di salvare capra e cavoli, inserisce nella Legge Regionale dei Parchi un emendamento relativo all'annessione di 106 ettari della tenuta, mantenendo l'altra parte soggetta a nuove costruzioni, per di più con gli stessi indici di edificabilità, e senza produrre alcuna Valutazione di Impatto Ambientale.

Tra il 1997 e il 2003 le parti in causa continuano a dar battaglia: i costruttori presentano diversi progetti firmati da grandi studi di progettazione (vedi il Parco di Numisia di Gregotti) mentre le associazioni ed i comitati contestano puntualmente la carenza di valutazioni d'impatto adeguate e obbiettive, viziate dalla mancata costituzione di un organo tecnico autonomo e terzo.

Intanto la Soprintendenza Archeologica di Roma aveva espresso il proprio parere in merito all'edificabilità dell'area nel gennaio 2001 concludendo che 'nessuna cubatura era compatibile', determinando così la delibera della Regionale del Lazio del febbraio seguente che dichiarava l'area non edificabile e suggeriva l'ampliamento del Parco dell'Appia Antica.

A questo punto, con un intervento d'urgenza viene somministrata anche a Tor Marancia la cura per tutti i conflitti urbani: attraverso una delibera comunale dell'ultimo minuto, la giunta Veltroni inserisce nel 2003 i proprietari della tenuta nel miracoloso calderone delle compensazioni.

Cerchiamo ora di allontanarci per un attimo dalla specificità della battaglia per la tutela dell'area, e volgiamo la nostra attenzione sulle ricadute che le compensazioni per l'area hanno determinato sullo scenario urbano nella città di inizio millennio, cercando di seguire la traccia della seconda domanda scaturita dalla parabola delle "nozze di Tor Marancia": quale nuova Alleanza era necessario rifondare tramite un prodigio? Se consideriamo gli attori coinvolti ed osserviamo la realtà contemporanea,

possiamo certamente escludere che la riconciliazione cercata sia stata tra gli interessi economici del settore immobiliare e la nascente sensibilità ambientale. Allo stesso modo neanche la maschera green delle giunte comunali di quegli anni era sufficiente a voler riconquistare la fiducia di quell'elettorato attento alle istanze ambientaliste. E quindi a cosa mirava la complessa parabola politica che ha investito il caso Tor Marancia con quel lungo processo di concertazione, scontro, accordo e garanzie che abbiamo pocanzi raccontato? È forse nel rifondare un'intesa tra la pubblica amministrazione e gli interessi dei costruttori che si cela una possibile risposta, frutto di un generale indirizzo economico e politico a far interagire di questi agenti nel governo del territorio.

Per inquadrare questo nuovo livello di indagine, è utile tener ben presenti due aspetti che hanno intrecciato la nostra vicenda e che ben illustrano i presupposti di questa collaborazione fruttuosa tra i due poteri. In primo luogo, la regolamentazione del diritto edificatorio che, come già detto, ha previsto il criterio di equilibrio economico garantito al proprietario nelle aree sottoposte a compensazione. Nello specifico, questo equilibrio economico permetteva un aumento della capacità edilizia ovvero delle cubature autorizzabili, nel momento in cui il diritto fosse stato esercitato su aree con un livello di rendita differenziale inferiore a quelle di partenza delle compensazioni. Una migrazione, questa sì, invasiva e pericolosa, garantita dal PRG.

Il secondo aspetto prende in considerazione il metodo di definizione delle aree sulle quali destinare tali compensazioni, che nel caso di Tor Marancia partivano da un indice di cubatura di 2 milioni, ma che grazie al trasferimento sono lievitate miracolosamente a 4 milioni. Come accennato nonostante il Piano individui un elenco di aree possibili, viene lasciata la possibilità ai costruttori di sottoporre alla giunta in fase di contrattazione qualsiasi area del territorio interessato dal PRG, comprese quelle periferiche e di completamento con un valore di rendita differenziale più basso garantendosi di aumentare le volumetrie concesse fino al raggiungimento del presunto valore equivalente di profitto.

A questo punto però sorge una domanda che prende in considerazione il fattore tempo, che nella logica delle compensazioni non risulta essere un fattore vincolante per le imprese di costruzione o per i proprietari dei terreni investiti del diritto edificatorio. Se l'equilibrio economico ed il conseguente indice di edificabilità vengono stabiliti al tempo T0, e successivamente, magari proprio per intervento pubblico, la rendita delle aree cresce notevolmente (T1), esistono degli strumenti per catturare e redistribuire il valore prodotto al tempo T1 dal settore delle costruzioni? Quale rimane il valore di scambio incamerato dalla Pubblica Amministrazione a fronte di una così ampia concessione in favore dei costruttori?

Conclusioni

Negli ultimi decenni la struttura del

sistema immobiliare si è evoluta adeguandosi alle dinamiche economiche globali, dove il settore finanziario ha assunto un ruolo determinante agendo come “investitore diretto” attraverso il credito al privato e nel mercato immateriale. Così oggi si è consolidato un ramificato intreccio di soggetti portatori di competenze e interessi diversificati: proprietari di terreni o di manufatti, imprese costruttrici, soggetti di intermediazione immobiliare, istituti di credito anche pubblici, strutture finanziarie, grandi imprese (pubbliche e private) che operavano in altri settori e hanno poi diversificato il loro campo d'azione rivolgendosi al mercato immobiliare. Questi soggetti agiscono nelle città in modo sinergico e pervasivo, spesso in accordo con la pubblica amministrazione, parte attiva del gioco economico, orientando in modo determinante ogni prospettiva di sviluppo urbano. (Colin Crouch, *Post-Democrazia*, 2003)

La Parabola di Tor Marancia ci pone di fronte dunque ad interrogativi complessi, che sembrano delineare una sostanziale sovrapposizione tra il bisogno dell'umanità di costruire e modificare il proprio ambiente di vita e le necessità dell'impresa neoliberale di continuare ad espandersi senza ostacoli fagocitando in questo caso interi territori ed identità culturali. Sia nell'ipotesi della pianificazione globale che appiattisce le diversità omogeneizzando gli spazi, che nella nuova tendenza identificabile nella prassi dell'urbanistica di contratto e che tende all'estrazione del valore locale attraverso interventi puntuali e disorganici, questo modello presenta evidenti contraddizioni che

ne mettono in discussione la stessa sostenibilità. Infatti, come nel libero mercato esistono ciclicamente le crisi di sovrapproduzione, in quello immobiliare stiamo sperimentando un modello di sovra costruzione. La rendita differenziale cresce all'infinito mentre l'eccesso di offerta produce bolle immobiliari che mettono in crisi il sistema stesso che le ha dato origine. In questo caso, l'unica salvezza per gli speculatori sarebbe la crescita sproporzionata della domanda di mattone ma tutto ciò si scontra con la finitezza dei suoli, l'impoverimento della classe media che non ha più accesso al mercato della casa e il limite catastrofico a cui già tende l'incremento demografico in relazione al decrescere delle risorse ambientali.

Nelle crisi di sovrapproduzione, *extrema ratio* risulta la distruzione dell'esubero, nel processo di mercificazione del territorio, quale fattore saremo sul punto di distruggere?

apparati

Profilo autori / Authors bio

Mauro Baioni

Urbanista, dottore di ricerca in Politiche urbane, presso l'Università di Roma Tre, con cui collabora per la docenza e la ricerca. Consulente di pubbliche amministrazioni e istituti di ricerca e progettista di numerosi piani urbanistici e territoriali in Italia. Ha fatto parte dello staff dell'assessorato alla trasformazione urbana di Roma Capitale, dal 2013 al 2015. Curatore e autore di libri e saggi in materia di pianificazione urbanistica. Socio fondatore dell'associazione *eddyburg*.

Giovanni Caudo

Architetto, Professore associato di urbanistica presso il Dipartimento Architettura dell'Università degli Studi "Roma Tre", dove svolge attività didattica nel corso di laurea in Scienze dell'Architettura e nel dottorato. Dal Luglio 2013 all'Ottobre 2015 è stato assessore alla Trasformazione Urbana di Roma Capitale. Svolge attività di ricerca sulla condizione urbana contemporanea studiata attraverso le forme dell'abitare e la nuova questione abitativa. A questo tema ha

dedicato ricerche su aspetti specifici, sia in ambito nazionale (Territori post-metropolitani come forme emergenti: le sfide della sostenibilità, abitabilità e governabilità; Housing Italy, Padiglione Italiano alla 11a Mostra Internazionale di architettura di Venezia), sia internazionale (Inclusionary housing; a comparative international analysis, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA. USA) e soggiorni di studio presso l'University College di Londra. È socio della SIU, Società italiana degli urbanisti e membro della giunta, è stato rappresentante nazionale eletto dell'Associazione europea delle scuole di pianificazione (AESOP).

Nicola Vazzoler

Architetto e Dottore di Ricerca in Politiche territoriali e progetto locale (con la tesi "Intensità urbana, un rapporto ragionato a partire dal caso di Roma"), è ora assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Architettura di Roma Tre. Impegnato nella didattica (Università degli Studi di Trieste, IUAV e RomaTre), nella ricerca (fra gli altri il PRIN "Territori post-metropo-

litani" e la ricerca inter-ateneo "Cinquant'anni di standard urbanistici 1968 – 2018") e nell'attività professionale ("Piano di Assetto dell'Area archeologica monumentale del Colosseo" per RomaTre). È co-fondatore di GU | Generazione Urbana (con il quale ha seguito il "Monitoraggio delle forme periferiche contemporanee a Roma" per DGAAP MiBACT) è capo redattore del giornale online *UrbanisticaTre* e ha collaborato con le riviste di settore *Planum* e *PPAN*.

Claudio Calvaresi

dottore di ricerca in Urbanistica, senior consultant di Avanzi, docente a contratto di Urban Conflicts Analysis presso il Politecnico di Milano. È stato direttore del Laboratorio di quartiere di Ponte Lambro a Milano e responsabile dell'area Politiche Urbane dell'IRS. Lavora per il programma europeo Urbact come external assessor, ha fatto parte del gruppo di esperti per la valutazione ex ante dell'Accordo di Partenariato 2014-20 Italia-UE per la priorità trasversale "Sviluppo urbano sostenibile". Svolge

attività di ricerca e consulenza per politiche e progetti di rigenerazione urbana in quartieri difficili e di sviluppo territoriale in aree interne.

Roberto Camagni

Professore ordinario di Economia Urbana e docente di Economia e Valutazione delle Trasformazioni Urbane al Politecnico di Milano. È stato Presidente della European Regional Science Association (2003-2005); durante il primo Governo Prodi è stato Capo del Dipartimento Aree Urbane alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (1997-98). È esperto di sviluppo regionale e urbano, diffusione territoriale delle tecnologie e dell'innovazione, pianificazione strategica urbana; in questi campi ha realizzato ricerche per l'Unione Europea, l'OECD, il Ministère de l'Équipement, la DATAR e il Plan Urbain francesi, i Ministri italiani delle infrastrutture e delle Politiche Comunitarie (per le politiche territoriali europee) e dei Beni culturali, e per numerose amministrazioni regionali e comunali in Italia e in Europa. È stato presidente dell'Associazione

Italiana di Scienze Regionali (1989-92) e Vicepresidente del Group of Urban Affairs dell'OECD (1997-98). È stato Visiting Professor alla University of California Santa Cruz, alla Sorbona-Paris 1, all'Université de Toulouse, alla Universitat Menendez Pelayo di Barcellona su temi di teoria dello sviluppo regionale e di economia delle trasformazioni urbane. È autore di circa 150 pubblicazioni scientifiche a carattere internazionale e di un manuale di Economia Urbana (Carocci di Roma), tradotto in francese (Economica di Parigi) e in spagnolo (Antoni Bosch di Barcellona). Ha partecipato alla costruzione dei Piani Strategici di diverse città italiane e straniere.

Francesco Careri

È membro fondatore di Stalker e Professore Associato del Dipartimento di Architettura di Roma Tre, dove svolge il Corso di Arti Civiche, un corso a struttura peripatetica che si svolge interamente interagendo in situ con i fenomeni urbani emergenti. Dal 2015 è Direttore del Master Studi del Territorio / *Environmental Humanities*.

Maria Anna Aquilino

(Conversano, 1988) si è laureata in Architettura presso l'Alma Mater Studiorum, Università degli Studi di Bologna. Appartenente all'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della provincia di Bari, svolge la professione di Architetto. Ha frequentato il master Studi del Territorio – *Environmental Humanities* presso l'Università di Roma Tre.

Arianna Bazzaro

dal 2011 è architetta libera professionista, da sempre affascinata dalle vite e dai territori. Impegnata come volontaria nel terzo settore, sia durante gli studi che nella vita professionale si è interessata agli aspetti sociali dell'architettura. Ha frequentato il corso di specializzazione A.L.P.S.U.S. presso IUAV nel 2014 poi, volendo ampliare le sue visioni e allenare lo sguardo laterale sulla contemporaneità, ha frequentato nel 2018 il master Studi del territorio presso il dipartimento Fil. Co. Spe. di Roma Tre. Le sue idee hanno trovato accoglienza nell'ambito

delle *Environmental Humanities* ed è grazie a questo approccio che ha ritrovato l'interesse per la ricerca e sostegno teorico per concretizzarla, anche in ambito professionale. Nel 2019 insieme ad altri ricercatori e ricercatrici ha dato inizio al progetto SPORE.

Gaetana Del Giudice ha studiato "Pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistico-ambientale" presso la Federico II di Napoli. Un estratto del lavoro di tesi confluisce nel volume *Metropoli senz'auto: scenari territoriali e trasformazioni delle aree di stazione nell'area metropolitana di Napoli, Salerno e Caserta*. Collabora a progetti di ricerca nell'ambito della rappresentazione e comunicazione dei piani comunali e delle politiche di tutela e valorizzazione dei centri storici per il recupero urbanistico. Ha frequentato il Master Studi del Territorio - *Environmental Humanities*.

Lorenzo de Strobel de Haustadt e Schwanenfeld ha studiato Ingegneria per l'Ambiente e il Territorio presso

il Politecnico di Milano dove si laurea con una tesi in Urbanistica dal titolo "Roma città-territorio: nuovi cicli di vita per la città". Attualmente collabora alla ricerca "Osservatorio urbanistico sul territorio della Regione Lazio" presso il Dipartimento di Architettura dell'Università di Roma Tre.

Alessandra Esposito è architetto e dottoranda in Tecnica Urbanistica presso il DICEA nell'ambito del "Dottorato in Ingegneria dell'Architettura e dell'Urbanistica" dell'Università Sapienza di Roma. Nel 2017 ha conseguito il Master di II livello in "Rigenerazione Urbana e Innovazione Sociale" presso l'Università IUAV di Venezia con una tesi intitolata "Touristification and alterazione del mercato immobiliare". Attualmente prosegue le sue ricerche sulla città turistica e il contributo delle piattaforme web ai processi di valorizzazione e trasformazione dei quartieri storici.

Giulia Maria Galbiati è analista di Aiuti Pubblici allo Sviluppo (ODA) presso l'Organizzazione delle Nazioni

Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO). Ha conseguito una laurea in Economia presso l'Università Bocconi e un master in Cooperazione Internazionale per lo sviluppo in ISPI.

Mattia Giandomenici si è laureato in Architettura nel 2017 presso l'Università degli Studi di Genova con una tesi di ricerca sulle tecnologie costruttive in adobe e la cultura abitativa nella regione di Van, nella Turchia Orientale. Sulla base della ricerca ha partecipato ad una conferenza internazionale ad Istanbul nel Dicembre 2016.

Nel 2018 ha frequentato il Master 'Studi del Territorio – *Environmental Humanities*' di Roma Tre. Collabora con il progetto SPORE, iniziato proprio dalle positive relazioni sviluppate con gli altri ricercatori e ricercatrici del Master.

Elisabetta Lo Grasso 2008 Seminario Internazionale di architettura Villard 9. Progettato e Menzionato. 2010 da avvio al collettivo di lavoro "Gruppo informale",

indagando la relazione tra il progetto e le istanze ecologiche. 2011 Laurea Specialistica in Architettura con una votazione di 110 e lode/110 con tesi dal titolo "Borderline: Città nelle città", riflessione sulla crescita urbana attraverso la categoria delle enclaves . Dal 2013 al 2015 prende parte al progetto "Immaginari esplorazioni Solari" laboratorio di ricerca audiovisiva antropologico interdisciplinare sulle forme dell'abitare collettivo in tempo di crisi. Il risultato è un docufilm *(In)habits* distribuito da Lab 80 Film.

2017 Master di Roma 3 in Studi del Territorio ed *Environmental Humanities*.

Claudia Lombardo

(Alcamo, 1987) si è laureata in Filologia Moderna e Italianistica all'Università degli Studi di Palermo con una tesi sulla letteratura di viaggio contemporanea. La sua attività di ricerca riguarda gli Italian Studies da una prospettiva ecocritica. Attualmente frequenta il master Studi del Territorio – *Environmental Humanities* presso l'Università

di Roma tre e collabora con associazioni culturali tra Alcamo e Palermo.

Serena Olcuire

consegue la laurea in progettazione architettonica all'Università di Roma Tre e il dottorato in studi urbani presso il DICEA - Sapienza Università di Roma. Oltre a collaborare con il Master Studi del Territorio / *Environmental Humanities* è parte del collettivo artistico ATIsuffix, dell'Atelier Città di IAPh Italia, del Laboratorio CIRCO e del collettivo di ricerca Emidio di Treviri.

Valerio Sirna

è un artista, performer e ricercatore nato a Roma. Ha affiancato agli studi umanistici una formazione nelle arti sceniche e nella danza contemporanea, sviluppando poi un particolare interesse nell'osservazione e nella rappresentazione dello spazio urbano. Nel 2018 ha frequentato il master *Environmental Humanities* presso l'Università degli Studi Roma Tre. La sua pratica ruota intorno alla relazione tra corpi e

paesaggi, indaga i limiti di permeabilità dello spazio pubblico, e si contamina con istanze e immaginari eco-anarco-queer. Nel 2013 ha fondato insieme all'artista Leonardo Delogu il collettivo DOM-, con cui realizza opere performative, camminate, giardini, testi, opere audiovisive, workshop, dj-set e feste, ibridando i processi di creazione artistica con percorsi di abitazione dello spazio e di pianificazione territoriale. Nel 2019 insieme ad altri ricercatori e ricercatrici dà inizio al progetto SPORE.

NU3 - leNote di U3

una sezione de leRubriche del giornale on line UrbanisticaTre
urbanisticaTre.uniroma3.it/

U3 - UrbanisticaTre

ISSN 1973-9702

Maggio 2019

Rendita urbana e redistribuzione

Questo numero de leNote di U3 restituisce il percorso del modulo “Studi urbani” del Master “Environmental humanities” e gli esiti delle ricerche condotte dai suoi studenti nel 2018. Il modulo era finalizzato ad accrescere la capacità di leggere il modo in cui le dinamiche economiche recenti si riflettono sui meccanismi che producono la rendita urbana e sulle modalità della sua estrazione, appropriazione e sua redistribuzione a vantaggio della collettività tutta.

Il tema è stato affrontato attraverso una lettura critica da parte degli studenti di alcuni rilevanti episodi dell'urbanistica di Roma e un approfondimento, con l'aiuto di alcuni ospiti (Claudio Calvaresi, Roberto Camagni e Federico Mento), sugli strumenti utili alla cattura dei vantaggi prodotti dalle trasformazioni fisiche e funzionali della città, in particolare quella già costruita, e che consentono di utilizzare le risorse economiche per rispondere alle nuove domande sociali.

NU3 – leNote di U3

NU3 sono una sezione de leRubriche di U3 – UrbanisticaTRe (ISSN 1973-9702) una rivista scientifica on-line riconosciuta dall'ANVUR e promossa dagli studiosi che lavorano nel settore degli studi urbani del Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi Roma Tre. U3 è una piattaforma online che si interessa dello studio, della progettazione e della costruzione di città e territori, dando voce e spazio a idee, ricerche ed esperienze che raccontano della loro produzione collettiva. La struttura editoriale individuata per il giornale si compone di un Comitato di redazione, di un Comitato scientifico, di un Comitato Editoriale e di un Direttore responsabile.