

**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/](http://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



ENVIRONMENTAL  
HUMANITIES

MASTER-TERRITORIO-ENVIRONMENT.IT

MAESTRI DI PRIMO LIVELLO

DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA, COMUNICAZIONE E SPETTACOLO  
DIPARTIMENTO DI ARCHITETTURA

# 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

# 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 euro<sup>1</sup>. 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 aversata durante gli anni sessanta – la proposta di legge del ministro Sullo<sup>2</sup> – 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 scompu" 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 durata<sup>3</sup>, 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.

[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).

#### **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 «comparire, 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.

## 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 città<sup>4</sup> 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/](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

## **NU3 - leNote di U3**

una sezione de leRubriche del giornale on line UrbanisticaTre  
[urbanistica3re.uniroma3.it/](http://urbanistica3re.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.