

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

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



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

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.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

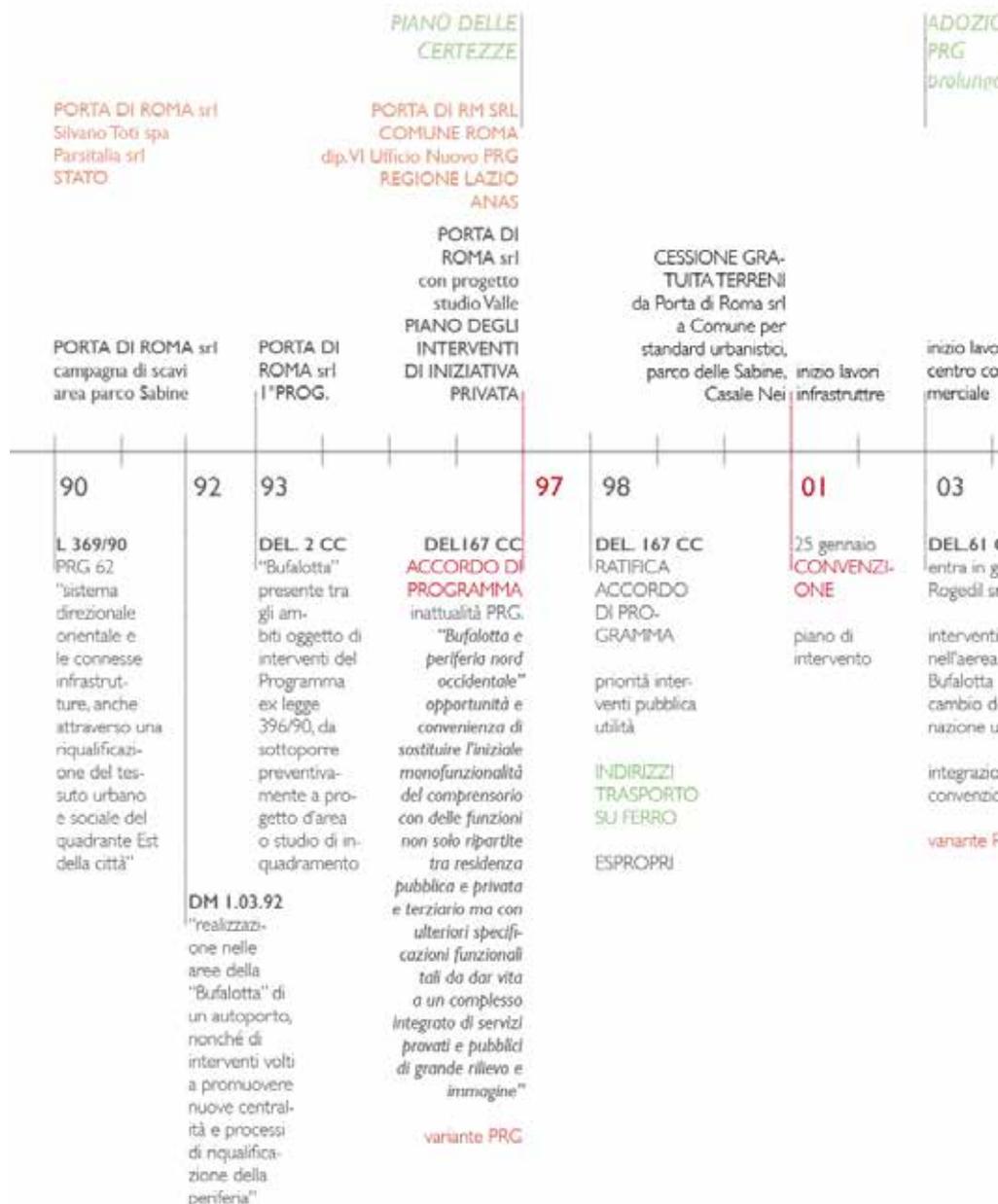
167 1997 Comune di Roma; p.2). L'amministrazione pubblica immaginava quindi, con una certa lungimiranza, di dotare la città di una zona di interscambio di merci che, trasportate dai mezzi pesanti provenienti dall'Al, sarebbero state stoccate nella periferia nord orientale, alle porte della città, per 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-
frastrutture e
residenzainaugurazione
centro com-
merciale

05

07

08

09

10

11

13

17

CC

acco

I

di

con

esti-

so

ne

ne

PRG

DEL.227 CC

necessità di adeguare strumenti di implementazione di istituzione commissione tecnica per la gestione di TUTTE le procedure

DEL.28 CC

Modifiche Convenzione Urbanistica dovute a ritrovamenti archeologici

PROROGA CONVENZIONE AL 2014

+ PRESENTAZIONE METRO BI

DEL.127

"La profonda trasformazione 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 patrimonio 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 residenziale 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 variante PRG + opere pubbliche 123/2013

richiesto il coordinamento tra le progettazioni del **corridoio della mobilità dolce** della tratta interna al comprensorio Bufalotta e quelle della tratta esterna, che si sviluppano 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 circonvallazione 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.

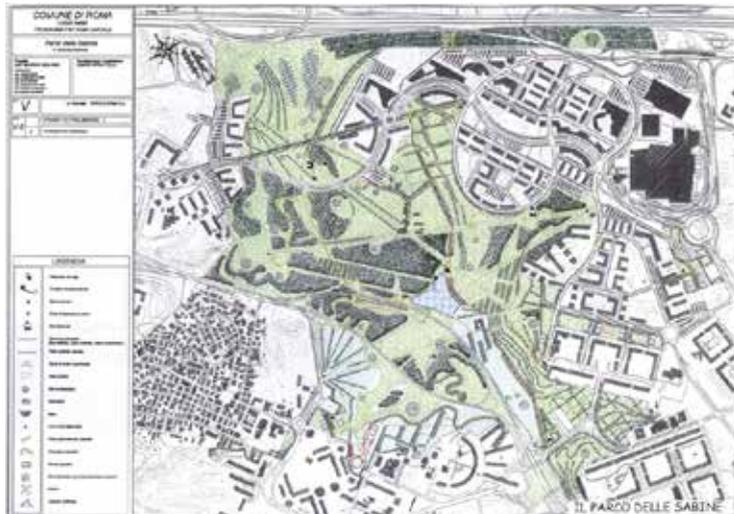
I lavori per la realizzazione delle nuove infrastrutture dei trasporti (per primo il nuovo svincolo del G.R.A. all’altezza di Via di Settebagni, ed il proseguimento della viabilità complanare al G.R.A., dall’esistente svincolo con la A1 sino al nuovo svincolo) iniziano già nel 2001, anno in cui viene 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 "rigne 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 dalle 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.



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

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

[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.architettilvalle.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.architettilvalle.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/>

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.