

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



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

Affondi

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?

L'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'obiettivo 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.

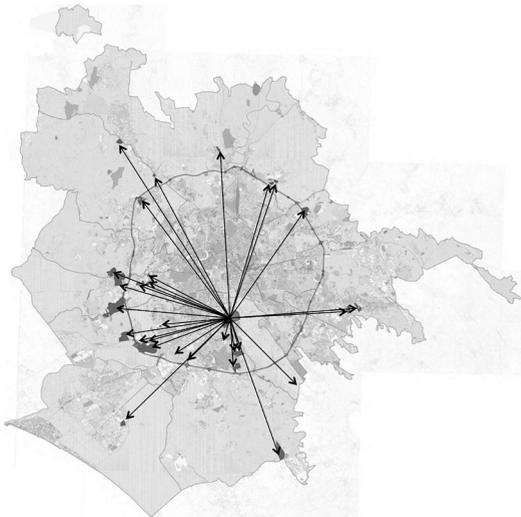


Fig.1 Aree di trasferimento delle volumetrie previste a Tor Marancia", fonte: Baioni, M 2018, "Le compensazioni a Roma: da espediente a ipoteca sul futuro", in Coppola, Punziano (a cura di) 2018, *Roma in Transizione*, Planum publisher.

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?

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.