

Urban@it
Centro nazionale di studi
per le politiche urbane



Fondazione
CARIPLO

Quarto Rapporto sulle città

**Il governo debole
delle economie urbane**

Parte terza, a cura di *Ernesto d'Albergo*.

- Capitolo X, *Claudia Tubertini*.
- Capitolo XI, *Andrea Ferri, Giuseppe Ferraina e Vittorio Ferri*.
- Capitolo XII, *Valeria Fedeli* (par. 3) e *Giulio Citroni* (parr. 1 e 2).
- Capitolo XIII, *Maurizio Busacca e Francesca Gelli*.
- Capitolo XIV, *Giulio Moini, Barbara Pizzo e Serena Vicari Haddock*.

Costituiscono parte integrante del Rapporto i *Background papers* che numerosi autori hanno prodotto per Urban@it e che sono pubblicati nel n. 2/2018 di «Working Papers. Rivista online di Urban@it» sul sito <http://www.urbanit.it>.

Business immobiliare e governance urbana: i casi di Porta Nuova a Milano e dell'headquarter Bnp Paribas a Roma

1. Potere e trasformazioni urbane

La principale finalità dell'analisi comparativa di due progetti di sviluppo urbano (Porta Nuova a Milano e Tiburtina a Roma, con il nuovo *headquarter* di Bnl/Bnp Paribas, entrambi realizzati in aree che comprendono proprietà Fs) è mettere a fuoco il rapporto tra attori pubblici e privati nel governo delle trasformazioni urbane. In un contesto di declinanti investimenti pubblici, simili interventi costituiscono infatti una delle principali opportunità di investimento e crescita economica. L'analisi si concentra in particolare sulle forme, gli strumenti e le condizioni in cui è esercitato il potere in questo tipo di trasformazioni, e sulle loro conseguenze.

Dal punto di vista teorico i riferimenti principali sono la riflessione seminale di Molotch [1976] sulle città come *growth machine*, basate sulla centralità nel produrre la crescita urbana degli interessi delle élite fondiari e immobiliari e delle loro relazioni con le autorità politiche locali, e i suoi successivi aggiornamenti, con particolare riferimento al ruolo dei *property capitals*, cioè di aziende, fondi e operatori immobiliari che hanno assunto un ruolo sempre più centrale nella politica urbana [Cox 2017].

Nei paragrafi 2 e 3 sono ricostruiti i due casi di studio; nel paragrafo 4 sono analizzate similitudini e differenze nelle dinamiche di sviluppo dei due progetti e sono presi in esame i principali fattori in grado di spiegarle e nel paragrafo 5 le annotazioni riguardano gli strumenti che potrebbero consentire di massimizzare i benefici pubblici e collettivi in questo tipo di investimenti.

2. Il caso di Porta Nuova a Milano

Insieme a *Citylife*, il progetto Porta Nuova è paradigmatico delle trasformazioni di grande impatto e visibilità che hanno interessato aree semicentrali di Milano. Il progetto riguarda la zona attorno alla Stazione Garibaldi, un'area di 230.000 mq che, dopo anni di stasi e di conflitti, è oggi stata ridisegnata da Cesar Pelli in un progetto complessivo e integrato per diventare un nuovo centro per la città, connotato da un insieme di grattacieli (di particolare impatto quello di Unicredit che sovrasta la piazza Gae Aulenti) e grandi edifici per uffici (tra i quali il nuovo Palazzo della regione Lombardia), centri culturali ed espositivi, torri residenziali (tra i più noti il *Bosco verticale*), nonché altre tipologie di abitazioni di lusso, il tutto corredato dalla Biblioteca degli Alberi, un parco urbano dal *design* particolarmente innovativo, nonché da un'area per orti urbani.

L'area è per l'87% di proprietà pubblica (tre quarti del comune di Milano e un quarto delle Fs), il restante 13% è frammentata in proprietà private di modeste dimensioni. A Nord-Ovest l'area è delimitata dalla stazione ferroviaria, che un tempo era di testa per i treni che servivano la zona a nord di Milano e che è diventata uno snodo fondamentale della mobilità cittadina grazie a grandi investimenti da parte delle Fs, che ne hanno fatto una stazione sul Passante ferroviario, e quindi di collegamento alla rete nazionale e internazionale. Ha contribuito anche il comune che, attraverso la costruzione della seconda linea metropolitana, a cui ha poi fatto seguito la quarta, aperta nel 2017, ha reso l'*hub* di Garibaldi-Repubblica il principale nodo di interscambio della città.

Nonostante questa grande accessibilità, per molto tempo l'area non è stata sviluppata. Il processo di trasformazione può essere articolato in tre fasi. La prima comprende un arco di tempo molto ampio, che parte dagli anni Ottanta, quando per la prima volta si definisce un piano per l'area nel suo complesso. Essa è destinata a un *mix* di funzioni, tra cui prevale il terziario direzionale e pubblico. In questo quadro l'area è oggetto di progetti diversi, nei quali però la negoziazione tra attori pubblici e privati non riesce ad arrivare a una soluzione complessiva. Il comune non riesce a trovare un'istituzione che funga da ancora dello sviluppo, la prospettata ri-localizzazione della Borsa non

si concretizza, le grandi aziende della moda scelgono altre parti della città per il loro sviluppo, le grandi imprese milanesi (Pirelli, Falck) sono anch'esse impegnate in altre aree della città. Pesa anche la frammentazione della proprietà, che rende molto faticosa la negoziazione; peraltro nel 1985 le Fs vendono la loro porzione, con rilevanti diritti volumetrici, a un immobiliare, ma anche questo attore non riesce a trovare i capitali necessari. È tuttavia la compresenza di progetti e attori diversi in competizione tra di loro e di diversi referenti politici all'interno della coalizione di governo a portare allo stallo.

Una seconda fase prende non a caso l'avvio con il cambio della *leadership* politica, che apre a nuove prospettive di sviluppo sulla base di una visione condivisa e che diventa egemone: nel 1997 si forma una coalizione guidata da Forza Italia, il partito che aveva già vinto le elezioni nazionali del 1994 e si era aggiudicato il governo della regione Lombardia nell'anno successivo. In pochi anni emerge una nuova visione per la città, cui contribuisce anche il Documento di inquadramento delle politiche urbanistiche comunali *Ricostruire la Grande Milano* del 2000, che riconosce nell'area Garibaldi-Repubblica una delle componenti più importanti per la rivitalizzazione della città in una strategia di lungo periodo. La giunta si impegna per superare i due problemi che avevano bloccato sino a quel momento il progetto: frammentazione della proprietà e mancanza di capitali. Sul primo fronte crea la Società di Sviluppo Garibaldi-Repubblica, con lo scopo di riunire tutti i proprietari di aree in un consorzio che possa agire in modo unitario. Sul secondo fronte ottiene il coinvolgimento della regione per il finanziamento del Palazzo Lombardia, la cui costruzione inizia nel 2004, assicurandosi un primo elemento per quel *cluster* istituzionale che si vuole promuovere nell'area. Continuano però a mancare i capitali necessari per finanziare la trasformazione dell'area. In questa ulteriore *impasse*, la giunta si rivolge alla filiale italiana di un grande gruppo immobiliare statunitense, Hines.

Con il coinvolgimento di Hines inizia la terza fase, in cui lo sviluppo dell'area procede con grande rapidità. Grazie al sostegno di capitale in grande misura internazionale, Hines procede all'acquisto di tutte le porzioni dell'area e propone un piano di sviluppo complessivo che il comune approva nel 2004. Sempre in *partnership* con Hines, il comune suddivide l'area in tre sotto-

progetti che sono approvati negli anni successivi come Piani integrati di intervento: Porta Nuova Garibaldi, Porta Nuova Isola, Porta Nuova Varesine. Per ognuno di essi Hines costituisce una società di sviluppo coinvolgendo diversi *partners*, sempre in posizione di minoranza, e trova un *partner* che funzioni come ancora dello sviluppo nella singola porzione: per Porta Nuova Garibaldi è Unicredit, per Porta Nuova Isola Google, per Porta Nuova Varesine Samsung. Nel 2009 le tre società di sviluppo vengono poi trasformate in società di scopo, che nel 2012 vedono una sostanziale trasformazione degli attori coinvolti: dapprima si verifica infatti una redistribuzione delle quote, a seguito della bancarotta del gruppo Ligresti entrano Unipol Assicurazioni e, nell'anno successivo, il fondo sovrano del Qatar con una quota del 30%. È nel corso di questa fase che Hines ottiene dal comune una revisione del progetto che consente uno sviluppo più intensivo, con un incremento dei diritti edificatori e alcune deroghe alle regole di pianificazione. L'indice di edificabilità che ne deriva (si va da Varesine 2,53, a Isola 2,00, a Garibaldi 1,65) risulterà poi essere ben al di sopra della media stimata su progetti comparabili, consentendo quindi una valorizzazione dell'area molto significativa.

Con le elezioni del 2011 una nuova maggioranza di centro-sinistra governa il comune. Nessun cambiamento di rilievo avviene nella definizione del progetto, ma vengono chiesti maggiori oneri di urbanizzazione e rinegoziati spazi ed edifici finanziati dalle entrate dei diritti di edificazione richiesti. In primo luogo la definizione del parco, l'acquisizione da parte del comune di alcuni appartamenti in un edificio di edilizia convenzionata, due edifici a destinazione pubblica: un centro civico e un incubatore di attività artistiche e *design*.

Dal 2012 al 2014 viene effettuata la maggioranza dei lavori di costruzione, con la completa trasformazione dell'area e dello *skyline* cittadino: tra gli edifici di grandi dimensioni venticinque sono destinati a uffici e dieci a complessi di residenze di lusso, a cui si aggiungono edifici minori, ad esempio per spazi espositivi e centri culturali. Il finanziamento delle opere è stato assicurato da un gruppo di banche internazionali tra cui Bnp Paribas, Merrill Lynch, Bank of America e Unicredit.

3. Il caso Bnl/Bnp Paribas a Roma

Tra il 2011 e il 2012 il gruppo Bnp/Paribas Real estate acquista dal gruppo Ferrovie dello Stato (Fs) un'area di circa 7.300 mq adiacente alla nuova stazione Tiburtina. L'offerta del gruppo è di 73,2 milioni di euro. È la prima operazione commerciale a Roma finalizzata alla valorizzazione del patrimonio immobiliare di Fs non direttamente funzionale all'esercizio ferroviario. L'operazione, condotta da Ferservizi Spa con la partecipazione di Fs Sistemi Urbani, aveva lo scopo di contribuire alla copertura dei costi (per un valore complessivo di 155 milioni di euro) della prima *tranche* di interventi che si stavano sviluppando in quegli anni per la realizzazione della stazione dell'alta velocità di Roma Tiburtina.

L'area è stata scelta dalla banca per realizzare il nuovo *headquarter* anche per le sue dotazioni di infrastrutture di mobilità, eccezionali per Roma: prossimità con la nuova stazione ferroviaria, collegamenti veloci con l'aeroporto di Fiumicino, metropolitana, terminal bus extraurbani e urbani. L'area è il nodo centrale di quel che resta del progetto del Sistema direzionale orientale, una previsione del Prg del 1962 mai realizzata.

Il lotto era parte di un'area di 92 ettari (due terzi di proprietà di Fs e un terzo di Roma Capitale), in cui gli interventi previsti erano indirizzati anche alla riqualificazione dei quartieri limitrofi, Nomentano e Pietralata [Pizzo 2014; Moini e Pizzo 2017]. Il Piano di promozione edilizia di Fs nell'ambito del Piano urbanistico di Roma Capitale doveva proseguire con la vendita dei restanti 110.000 mq di capacità edificatoria, suddivisi in cinque lotti. Sul fronte Piazza Bologna erano previsti interventi per edilizia direzionale, commerciale e alberghiera, mentre sul fronte Pietralata dovevano essere realizzati anche interventi per edilizia culturale, ricreativa e sportiva, oltre che direzionale e commerciale.

Bnp Paribas, con un investimento di circa 300 milioni di euro, ha acquisito il lotto (Ambito di progettazione unitaria Apu 2) con l'obiettivo principale di concentrare gli uffici in un'unica sede, liberando otto edifici di Bnl e riducendo di circa il 30% i suoi costi immobiliari annui. La nuova sede può ospitare circa 4.000 persone tra dipendenti e visitatori e, oltre agli uffici per i dipendenti (distribuiti su 12 piani), prevede spazi complementari (un auditorium, un ristorante aziendale, una palestra e un asilo nido).

Il principale attore economico dell'operazione è Bnp Real estate, gruppo leader nello sviluppo immobiliare in Francia, attivo in tutta Europa, e con importanti progetti di sviluppo in Asia. Un importante ruolo di *general contractor* è stato svolto nel progetto dal gruppo Parsitalia, con un forte radicamento locale. Questi attori economici hanno interloquuto, fra l'avvio e la conclusione del progetto, con tre diversi sindaci e altrettante maggioranze politiche. Quando il progetto venne avviato (fine 2011) sindaco di Roma era Gianni Alemanno, che guidava una coalizione di centro-destra. Nel momento in cui è stata posta la prima pietra (2013), Roma era amministrata da una giunta di centro-sinistra capeggiata da Ignazio Marino. Quando viene ufficialmente inaugurata la nuova sede (luglio 2017), sindaca è Virginia Raggi del Movimento 5 Stelle.

Tra i diversi attori politici che hanno interagito con i rappresentanti di Bnp Paribas, a esprimere con maggior chiarezza le caratteristiche della cultura urbanistica che ha guidato l'azione della parte pubblica è stato Giovanni Caudo, assessore all'Urbanistica dell'amministrazione Marino. L'assessore dà un giudizio positivo sull'opera, considerando la nuova sede un esempio del rapporto virtuoso tra amministrazione locale e privati: «nell'area a est della città si sta sviluppando ora, dopo 50 anni, l'idea del Sistema direzionale orientale, grazie all'iniziativa dei privati»¹.

Nei discorsi degli attori economici, invece, oltre all'efficienza e alla razionalizzazione gestionale delle sedi del gruppo bancario e alla sostenibilità energetica e ambientale, si insiste sulla rilevanza dell'opera come nodo di una rete di connessioni urbana e nazionale, e soprattutto sul rafforzamento del legame della banca con il territorio. Fs, per bocca del suo amministratore delegato dell'epoca, ritiene che «se non ci fosse stata la stazione Tiburtina non ci sarebbe stato neanche il secondo passo [...] ora auspico che arrivino terzi o quarti passi, ovvero nuovi investimenti in questa zona in cui abbiamo ancora 300.000 metri cubi da vendere»².

Il progetto, secondo i proponenti, avrebbe trasformato un ampio territorio nel quadrante est della città di Roma e prodotto riqualificazione urbana, miglioramento della viabilità, potenzia-

¹ <http://www.ppan.it/stories/caudo/>.

² Dichiarazione di M. Moretti, *Tiburtina, la «futuristica» sede Bnl in vetro e ceramica diamantata*, in «la Repubblica - Roma», 9 ottobre 2013.

mento dei servizi al cittadino e dell'accoglienza turistica, nuove strade, parcheggi, piazze, servizi pubblici, parchi e piste ciclabili.

In realtà nulla di tutto questo è stato realizzato. L'area circostante la nuova stazione Tiburtina e l'*headquarter* di Bnp rimane nel degrado fisico e sociale che la caratterizza da molti anni. Le altre zone (Apu) del progetto non hanno ancora una destinazione. Nel frattempo il gruppo immobiliare della banca francese è interessato all'acquisizione di un'altra area adiacente alla stazione, dove in vecchi capannoni dismessi sorge *Officine Zero*, uno spazio occupato da ex lavoratori e studenti che praticano forme di mutualismo dal basso. Un interesse che tuttavia l'amministrazione comunale, anche a causa del suo debito (circa 12 miliardi di euro), sembra valutare positivamente, nella consapevolezza di non poter realizzare interventi pubblici di riqualificazione degli spazi urbani senza ricorrere alle risorse dei privati, il cui coinvolgimento richiederebbe però una capacità di regia e di indirizzo delle risorse verso obiettivi pubblici che invece sembrano mancare.

4. Pubblico e privato nelle trasformazioni urbane

Osservando i due progetti emergono due differenze macroscopiche. La prima riguarda la presenza o l'assenza, nelle città oggetto di comparazione, di più ampi quadri di riferimento capaci di dar senso ai processi di trasformazione in atto e di ridisegnarne il profilo non solo spaziale, ma anche economico e sociale.

Nel caso di Milano il progetto Porta Nuova rappresenta e concretizza una chiara strategia urbana; nel caso dell'area Tiburtina, una simile chiara strategia non riesce ad emergere e così, nonostante le retoriche degli attori economici coinvolti, per il momento, oltre alla riqualificazione (peraltro contesa) della stazione in sé e per sé, si trova soltanto la realizzazione di un nuovo edificio (per quanto importante), quello di Bnp, che risulta però anche estraneo a una logica di valorizzazione reciproca tra l'edificio e la riqualificazione delle aree adiacenti.

La seconda differenza riguarda invece gli impatti degli interventi nei sistemi urbani di relazioni spaziali e sociali: fermo restando che entrambi presentano i profili tipici di investimenti che remunerano ampiamente il capitale bancario, finanziario e

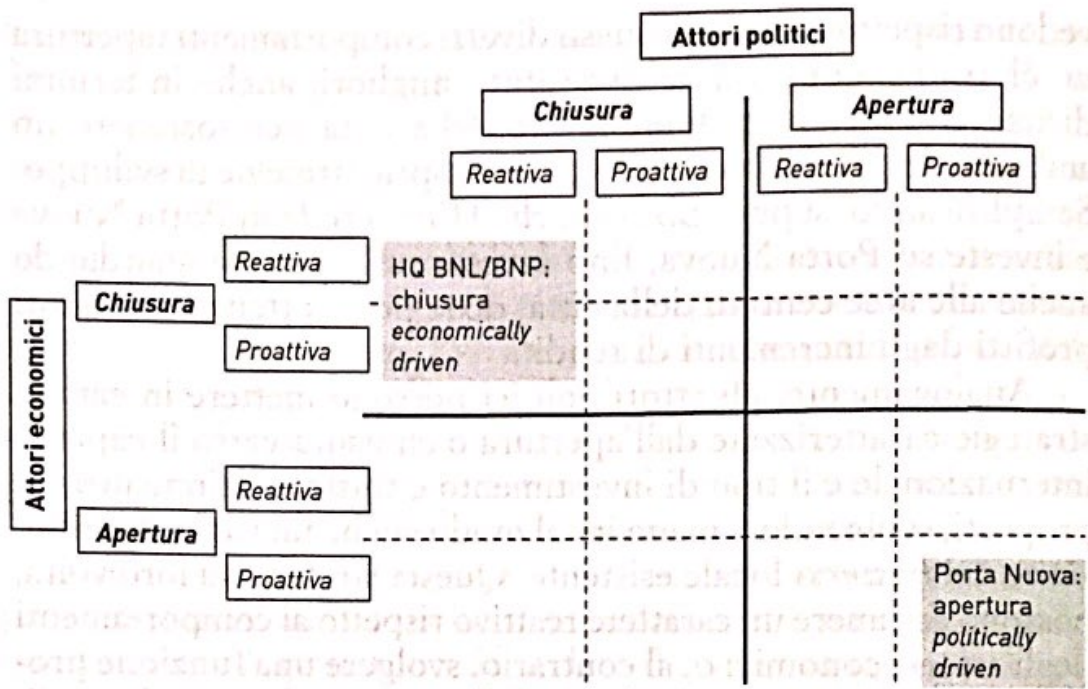


FIG. 1. Attori, strategie e ruoli.

situazioni tipiche (fig. 1). Nei diversi tipi possibili di relazione tra attori pubblici e privati, possiamo infatti avere situazioni *politically* o *state driven* (progetti guidati da attori politici con capacità di azione proattiva e comportamenti reattivi degli attori economici), oppure *economically driven* (guidate da attori economici, con la possibilità di *partnership* in cui il ruolo di guida è assunto da attori locali, esterni, o ruoli paritari) con capacità di azione proattiva e comportamenti reattivi degli attori politici. In ciascuno dei due casi è possibile rilevare una convergenza tra attori economici e politici: Milano è un caso di convergenza verso l'apertura di tipo *politically driven*, verso progetti vocati alla competizione/internazionalizzazione. Roma, invece, sembra essere un caso di convergenza tra attori politici ed economici verso una chiusura di tipo *economically driven* che favorisce progetti tesi alla protezione degli interessi del capitale locale.

5. Possibili leve di azione

Il ruolo effettivo degli attori pubblici e privati nei processi di trasformazione urbana e le modalità con cui ne negoziano ideazione e implementazione emerge anche dall'analisi comparativa delle

modalità e degli strumenti di regolazione. Infatti, è nel passaggio dalla dimensione previsionale e progettuale alla dimensione operativa ed esecutiva che tali ruoli si chiariscono ulteriormente. In particolare la forma e i contenuti della convenzione che pubblico e privato stipulano per definire *chi fa cosa* (e *chi paga cosa*) sono capaci non solo di svelare la dimensione puramente retorica di molti discorsi di pianificazione, ma soprattutto di fornire indicazioni operative per migliorare le *performance* pubbliche, in termini di capacità di ottenere benefici pubblici e collettivi.

I casi qui analizzati sono inquadrati da specifiche leggi urbanistiche regionali e specifici strumenti di pianificazione. Entrambi ricorrono all'Accordo di programma come strumento di attuazione: una prima indicazione meta-normativa consiste quindi nel valutare attentamente il diverso significato che uno stesso strumento urbanistico può assumere all'interno di un diverso quadro di riferimento.

Nel caso di Milano, inoltre, è stato definito un modello di *governance* del progetto basato su un nuovo soggetto (si è passati da una società di sviluppo con partecipazione dell'ente locale a una società di scopo per la realizzazione delle opere nelle tre porzioni corrispondenti ai tre Piani integrati di intervento); nel caso di Roma il comune ha accentrato la gestione dell'intervento, riconoscendo come unico interlocutore e come soggetto attuatore Rfi, proprietario delle aree oggetto di valorizzazione, anche quando questi vende parte delle proprietà interessate dal piano di assetto a soggetti terzi (come nel caso di Bnl, che ha proceduto con un semplice *permesso a costruire*).

In entrambi i casi, il progetto è stato suddiviso in comparti. A Roma il piano d'assetto è articolato in stralci funzionali denominati Apu, ciascuno con una specifica capacità edificatoria. Per questi, che possono essere ancora oggetto di compravendita, si stanno attualmente ridistribuendo le cubature con una logica *a saldo zero* (redistribuzione del totale tra le diverse Apu, per rispondere a mutate esigenze di Rfi). A Milano, sebbene non si rilevino modificazioni fondamentali del progetto, si assiste a una rinegoziazione tra Hines e la nuova amministrazione che comporta maggiori cubature e maggiori oneri di urbanizzazione da parte del *developer*.

In estrema sintesi, anche qui sono gli investitori privati, i *driver* delle trasformazioni che esercitano potere nel processo,

ma nel caso di Roma, nonostante un apparente maggiore accen-
tramento del potere nelle mani dell'attore pubblico, la coerenza
delle diverse parti del progetto con un chiaro obiettivo strategico
di natura pubblica è più debole.