

ATTI DELLA XXV CONFERENZA NAZIONALE SIU - SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
TRANSIZIONI, GIUSTIZIA SPAZIALE E PROGETTO DI TERRITORIO
CAGLIARI, 15-16 GIUGNO 2023

09

Strumenti di governo del valore dei suoli, per un progetto equo e non-estrattivo

A CURA DI ENRICO FORMATO E FEDERICA VINGELLI



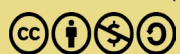
Società Italiana
degli Urbanisti



PLANUM PUBLISHER | www.planum.net

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN 978-88-99237-63-9

I contenuti di questa pubblicazione sono rilasciati
con licenza Creative Commons, Attribuzione -
Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0
Internazionale (CC BY-NC-SA 4.0)



Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2024
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

09

Strumenti di governo del valore dei suoli, per un progetto equo e non-estrattivo

A CURA DI ENRICO FORMATO E FEDERICA VINGELLI

ATTI DELLA XXV CONFERENZA NAZIONALE SIU
SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
TRANSIZIONI, GIUSTIZIA SPAZIALE E PROGETTO DI TERRITORIO
CAGLIARI, 15-16 GIUGNO 2023

IN COLLABORAZIONE CON

Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura - DICAAR
Università degli Studi di Cagliari

COMITATO SCIENTIFICO

Angela Barbanente (Presidente SIU - Politecnico di Bari),
Massimo Bricocoli (Politecnico di Milano), Grazia Brunetta (Politecnico di
Torino), Anna Maria Colavitti (Università degli Studi di Cagliari),
Giuseppe De Luca (Università degli Studi di Firenze), Enrico Formato
(Università degli Studi Federico II Napoli), Roberto Gerundo (Università degli
Studi di Salerno), Maria Valeria Mininni (Università degli Studi della Basilicata),
Marco Ranzato (Università degli Studi Roma Tre), Carla Tedesco (Università
luav di Venezia), Maurizio Tira (Università degli Studi di Brescia),
Michele Zazzi (Università degli Studi di Parma).

COMITATO SCIENTIFICO LOCALE E ORGANIZZATORE

Ginevra Balletto, Michele Campagna, Anna Maria Colavitti, Giulia Desogus,
Alessio Floris, Chiara Garau, Federica Isola, Mara Ladu, Sabrina Lai, Federica
Leone, Giampiero Lombardini, Martina Marras, Paola Pittaluga, Rossana
Pittau, Sergio Serra, Martina Sinatra, Corrado Zoppi.

SEGRETERIA ORGANIZZATIVA

Società esterna Bertools srl
siu2023@bertools.it

SEGRETERIA SIU

Giulia Amadasi - DASTU Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

PUBBLICAZIONE ATTI

Redazione Planum Publisher
Cecilia Maria Saibene, Teresa di Muccio

Il volume presenta i contenuti della Sessione 09:

“Strumenti di governo del valore dei suoli, per un progetto equo
e non-estrattivo”

Chair: Enrico Formato

Co-Chair: Federica Vingelli

Discussant: Antonio Di Campli, Arturo Lanzani, Simone Rusci,
Maria Chiara Tosi

Ogni paper può essere citato come parte di:

Formato E., Vingelli F. (a cura di, 2024), *Strumenti per il governo del valore
dei suoli, per un progetto equo e non-estrattivo, Atti della XXV Conferenza
Nazionale SIU “Transizioni, giustizia spaziale e progetto di territorio”, Cagliari,
15-16 giugno 2023*, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti,
Roma-Milano.

8 A CURA DI ENRICO FORMATO, FEDERICA VINGELLI

Strumenti di governo del valore dei suoli, per un progetto equo e non-estrattivo

20 CARMELO ANTONUCCIO, ELIANA FISCHER, FRANCESCO MARTINICO

Gli agglomerati industriali delle aree interne del Mezzogiorno, da scarto a risorsa per uno sviluppo sostenibile

31 MATTIA BERTIN, LORENZO FABIAN, ILARIA VISENTIN, CHIARA SEMENZIN

Rovesciare la piramide: il ruolo potenziale del territorio neutrale nella transizione dei processi di sviluppo urbano

41 FRANCESCO BOTTICINI, LUCA DOMENELLA, MONICA PANTALONI, GIOVANNI MARINELLI, MICHELA TIBONI

Analisi della distribuzione spaziale del valore pubblico in funzione del potenziamento dell'accessibilità

49 FEDERICO BROGGINI

Cartografie d'asfalto del territorio romano: per una nuova prospettiva dei suoli sigillati

58 ERICA BRUNO, ENZO FALCO, DAVIDE GENELETTI

Valutare la condizione cosistemica dei lotti liberi per supportare le decisioni sull'uso del suolo: il caso studio dell'ambito territoriale omogeneo (ATO) del Nord Milanese

65 SILVIO CRISTIANO

Consumo di suolo: post-crescita, nuovi rischi, resilienza e difesa del territorio

76 ANTONIO DI CAMPLI, IANIRA VASSALLO

Dentro il debito. Tra ricadute spaziali e possibili traiettorie progettuali

82 ELENA FERRAIOLI, GIANMARCO DI GIUSTINO, FRANCESCO MUSCO

Verso una gestione rigenerativa e circolare della risorsa suolo negli strumenti di governo del territorio: il caso della Regione Veneto

88 NICOLA FIERRO, LUISA FATIGATI, GABRIELLA ESPOSITO DE VITA

Co-valutare il territorio come bene comune. Un modello di valutazione della sostenibilità costruito dalla comunità

93 NICOLA FIERRO, BRUNA VENDEMMIA, FEDERICA VINGELLI, ENRICO FORMATO

Alla ricerca di nuovi "standard": autosufficienza alimentare e bilanciamento di ossigeno nel progetto della fringe periurbana

-
- 98 LUCA FILIPPI
Transizione, investimento fondiario sui suoli agricoli e progetto di paesaggio.
Il caso studio di LIFE agriCOlture nell'Appennino emiliano
- 104 FEDERICO GODINO, CHIARA NIFOSI, MATTIA TETTONI
Infrastrutture litoranee nei contesti fragili. Alcune linee di lavoro a partire dal
caso dell'Aurelia nel Ponente Ligure
- 113 DAVIDE LONGATO, DENIS MARAGNO, FRANCESCO MUSCO
Promuovere interventi *nature-based* a beneficio della collettività attraverso
gli strumenti di regolazione e gestione degli usi e delle trasformazioni del
territorio
- 121 ALESSANDRA MARCON
Territori produttivi in transizione. Reti alimentari alternative nei territori del
Bocage vendéen e del Val-de-Marne
- 127 ILARIA MAURELLI
Paesaggi del dissesto. Esito di azioni telluriche nel territorio di Roma
- 132 VALERIA MONNO
Contrastare l'urbanizzazione della natura: alcune possibilità dai 'territori
dell'acqua'
- 137 CRISTINA MONTALDI, GIANNI DI PIETRO, BERNARDINO ROMANO, FRANCESCO ZULLO
Consumo di suolo: analisi e sperimentazione di soglie funzionali
- 144 KLARISSA PICA
La presa della battaglia. Le osservazioni al PUAD come innesto per la creazione
di reti territoriali
- 152 ELVIRA PIETROBON
Al di là del recinto: la gestione della terra nel Sud del Mali, un'introduzione
- 161 CARLO PISANO, GIUSEPPE DE LUCA, MASSIMO CARTA, SAVERIO TORZONI
Innovazione territoriale per il patrimonio immobiliare pubblico: la Tenuta di
Villa di Mondeggi (Firenze)
- 167 BARBARA PIZZO
La città della rendita non è la città sostenibile
- 174 GUGLIELMO PRISTERI, VIVIANA DI MARTINO, FRANCESCA MAZZA
Il ruolo delle aree libere periurbane nella rigenerazione territoriale: due casi
studio in Lombardia
-

-
- 183 ALESSANDRA RANA
Esperienze di reversibilità delle previsioni urbanistiche: alcune note sulle istanze dal territorio
- 188 LIVIA RUSSO
Modelli alternativi di governance per la co-produzione dell'urbano
- 193 YAHYA SHAKER, ERBLIN BERISHA
'Transizioni Verdi Giuste': tra imprecisioni semantiche e necessità di un inquadramento teorico
- 204 DAVIDE SIMONI
BEST PAPER Suoli post-minerari. Verso una metamorfosi dei territori estrattivi in Sardegna
- 211 LUIGI SIVIERO, CATHERINE DEZIO, MICHELANGELO SAVINO
Paesaggi autostradali. Un nuovo paradigma del viaggio
- 217 DANIELE SORAGGI, ILARIA DELPONTE
Alla ricerca di una definizione di Green Infrastructure: una matrice Types-Function-Benefits
- 224 AGOSTINO STRINA
Piani e progetti per i territori della logistica distributiva alimentare. Il caso della Regione Logistica Milanese
- 231 CARLA TEDESCO
Anticipazioni. Il nesso piano/progetto e le pratiche 'dal basso' in una prospettiva di bottom-linked governance
- 238 FEDERICO ZANFI, CHRISTIAN NOVAK
Indirizzare l'investimento privato, sostenere la rigenerazione urbana, garantire vantaggi collettivi. Incentivi e trasformazioni edilizie nel Documento di Piano di Nova Milanese
-

La città della rendita non è la città sostenibile

Barbara Pizzo

Sapienza Università di Roma
DISDRA - Dipartimento di Storia, Disegno e Restauro dell'Architettura
Barbara.pizzo@uniroma1.it

Abstract

Una ricerca di lungo periodo sui mutamenti della rendita, e sulle trasformazioni urbane e territoriali attraverso il quadro interpretativo dell'ecologia politica –fondata su risultati di analisi empiriche, anche comparative, di casi romani–, rivela come e quanto gli obiettivi di transizione ecologica e di contrasto all'emergenza climatica siano in conflitto e, nei fatti, risultino incompatibili con le logiche della rendita, sempre più dominanti. Si riprende qui ad esempio un caso già approfondito per mostrare come sempre più soggetti privati, para-pubblici e anche pubblici, sembrano aver introiettato le logiche degli speculatori immobiliari e dei *rentier* e usano ogni occasione per estrarre valore piuttosto che per produrlo, evidentemente guidati da un'idea di valore schiacciata su quello economico. La cattura di valore è il principale obiettivo che, nel momento della definizione delle scelte e della loro concreta attuazione, finisce per scontrarsi con altri obiettivi, seppure dichiarati come prioritari e ampiamente condivisi, come quello della sostenibilità ambientale e della lotta ai cambiamenti climatici, da attuare (nelle intenzioni) con la “transizione verde”. Si tratta di un conflitto che ha un impatto e un significato politico rilevantissimi, e con i quali l'urbanistica deve misurarsi. Si propone qui un passo avanti anche in direzione operativa.

Parole chiave: urbanistica e rendita urbana, patrimonio pubblico ed estrazione di valore, transizione ecologica e conflitto tra modelli di sviluppo

1 | Introduzione

Questo lavoro deriva da una ricerca di lungo periodo sulle trasformazioni della rendita (Pizzo, Di Salvo, 2015; Pizzo, 2020, 2021, 2023a) e sulle trasformazioni urbane e territoriali attraverso il quadro interpretativo dell'ecologia politica (Pizzo, 2022, 2023b), che ha prodotto diverse iniziative¹ ed è stata oggetto di varie pubblicazioni. È a quel lavoro che si rimanda per un più ampio e strutturato quadro teorico, così come per la base empirica di questo contributo, le cui finalità sono limitate: a partire dalla constatazione di come e quanto gli obiettivi di transizione ecologica e di contrasto all'emergenza climatica siano in conflitto e, nei fatti, risultino incompatibili con le logiche della rendita, sempre più dominanti, si propone qui di fare un passo avanti in direzione operativa. Nello specifico, si provano a prefigurare soluzioni per la (peraltro contesa) “impossibilità” di risolvere la questione dei diritti edificatori (e in particolare dei così detti diritti “pregressi”), che spesso costituisce una pesante ipoteca sulla possibilità di realizzare il tanto auspicato quanto necessario “cambio di paradigma”.

Per far questo, dopo aver richiamato la cornice teorica e interpretativa nella quale il ragionamento si inquadra, si riprenderà un caso di studio già approfondito (Pizzo, 2022, 2023b) e lo si svilupperà ulteriormente nel senso qui sopra indicato.

I conflitti sull'uso del suolo e, più in generale, sullo spazio urbano derivano principalmente dal concentrarsi su uno stesso luogo di interessi diversi, di solito sbilanciati. È sotto gli occhi di tutti quanto, ad esempio, in assenza di specifiche politiche di regolazione, le attività ordinarie come l'abitare e le strutture connesse a questa funzione essenziale (compreso il commercio e i servizi locali), non riescono a competere con forme di uso dell'ambiente costruito pensato come asset e come occasione di speculazione (Madden, Marcuse, 2020 [2016]). C'è un divario crescente tra bisogni e capacità di spesa che sempre più contraddistingue le città: la polarizzazione sociale ed economica si materializza in peculiari geografie urbane dove, tipicamente,

¹ Si ricordano in particolare due seminari: “La rendita urbana nel XXI secolo”, nel maggio del 2019; e “Cities and Urbanism Beyond Growth”, nel maggio 2023, organizzati il primo all'interno delle attività del Dottorato di Ricerca in Ingegneria dell'Architettura e dell'Urbanistica, cv in Tecnica Urbanistica, con A. Esposito, A. Torti e L. Brignone; il secondo, curato insieme ad A. Barbanente, anche come attività della rete Tracce Urbane, con un numero monografico della rivista omonima in corso di redazione. E la partecipazione alla Special Session: *Towards post-growth planning theory and practice*, organizzata all'Aesop (Venezia, 2019) da F. Savini, A. Ferreira, e K. von Schonfeld.

i luoghi in cui si concentra quantitativamente la trasformazione sono quelli in cui le trame, dell'ambiente costruito e sociali, sono più fragili. I tessuti incompleti e non consolidati (per utilizzare una terminologia introdotta negli anni '80 e ancora utilizzata nei corsi di architettura e di urbanistica²), sono quelli in cui l'edificato, con vari gradi di disomogeneità, si alterna ancora a spazi aperti verdi, di varie dimensioni, o ad aree dismesse, con diversi livelli di degrado, o abbandonate: ed è su questi spazi che spesso si concentrano i principali conflitti – conflitti riconducibili tanto ad interessi economici divergenti, quanto a idee diverse di cosa sia valore, di quale sia la domanda di urbanità e, non da ultimo, a diverse idee di città e di sviluppo.

La crisi finanziaria globale, esplosa tra il 2007 e il 2008, ha mostrato l'esito di una tendenza che si era manifestata già molto tempo prima. Henry Lefebvre (1976), David Harvey (1974, 1985) e Anne Haila (1990), seppure partendo da campi di indagine diversi e utilizzando strumenti analitici e concettuali diversi, hanno capito cosa avrebbe significato "l'urbanizzazione del capitale", quando ancora non era così chiaro come un capitale sempre più "fittizio" potesse intrecciarsi tanto inestricabilmente con quello più "reale", quello immobiliare (Christopher 2011, 2016), e quanto questo fenomeno avrebbe condizionato il modo di pensare lo sviluppo urbano e la vita stessa delle e nelle città. In questo quadro si osservano le trasformazioni della rendita, la quale ha assunto un ruolo di primo piano all'interno dei processi di ristrutturazione del capitalismo, tanto da rendere più che plausibile il concetto di "capitalismo dei *rentier*" (Christopher, 2020) che fino a non molto tempo fa sarebbe suonato come un ossimoro (Pizzo, 2023a). Ciò che si può osservare di questa fase del capitalismo, forse prima di ogni altra cosa, è il diffondersi della "razionalità" del *rentier*, che si muove spinto dall'idea che si possa vivere (es)traendo reddito dai beni di cui si dispone, opportunamente messi in valore, applicando il principio del "massimo e miglior utilizzo" per ottenere i più alti rent gaps (Smith, 1996; Esposto, Moini, Pizzo, 2020). Ciò mette in luce due caratteristiche essenziali del fenomeno di "diffusione" della logica della rendita: la prima è che non tutti dispongono di beni da mettere in valore e da cui estrarre rendita; la seconda è che la rendita di qualcuno deve necessariamente essere "pagata" da qualcun altro. Tali caratteristiche mostrano, a mio avviso piuttosto chiaramente, la natura "esclusiva" della rendita³, che invece si sta diffondendo come fosse una possibilità "per tutti" (Pizzo, 2023a: 12, 21, 45). Mentre l'attenzione degli urbanisti si è molto più spesso rivolta alle modalità possibili di distribuzione della rendita, al centro di questa riflessione è la "logica" che ne è alla base, logica che, come si diceva, si sta sempre più diffondendo. Quale è la relazione tra questo fenomeno, che è "quasi antropologico" (ibid.: 45), e la transizione verde? In linea teorica, non è detto che ci sia contraddizione con gli obiettivi ecologici e climatici. Infatti, la svolta "green" delle politiche europee, ed in particolare l'idea di un nuovo "Green Deal" sembrerebbe assicurare sulla possibile convergenza e sulla compatibilità tra obiettivi economici ed ecologici⁴. Purtroppo i casi concreti sono assai meno rassicuranti.

2 | Di quale (in)compatibilità parliamo?

Come già accennato, la base empirica di questo contributo è offerta da un lungo lavoro di ricerca, condotto prevalentemente su Roma, approfondito nel tempo con prospettive di indagine parzialmente diverse ed anche attraverso analisi comparative⁵; si sono andate osservando origine e natura del conflitto su progetti di trasformazione urbana, i quali seguono corsi di azione che si divaricano, evidentemente, rispetto a differenti prospettive, nel caso in oggetto quella della produzione di *rent gaps* e di estrazione di rendita da un lato, quella ecologica dall'altro.

In particolare, in considerazione dello spazio contenuto di questo contributo, si riprenderà il caso di una vasta area verde nella periferia est di Roma, il "pratone" di Torre Spaccata, e di due progetti PNRR, uno dei quali denominato #mitingodiverde, che si è già avuto modo di presentare (Pizzo, 2022). Considerati assieme, questi permettono di osservare l'emergere di una palese contraddizione tra obiettivi dichiarati e scelte

² Si fa riferimento ad es. a Caniggia G., Maffei G. (1982), *Lecture dell'edilizia di base*. Marsilio, Venezia; al "tessuto" come unità di analisi e oggetto normativo, ad es. in Riguzzi G. (1993), *Analisi e pianificazione dei tessuti urbani. Il caso Bologna*. CLUEB, Bologna, e anche all'interno dei piani regolatori, per superare la "tradizionale" zonizzazione (cf. NPRG di Roma).

³ Non ci soffermeremo qui sulla sua "natura iniqua" della rendita, alla quale è stato dedicato ampio spazio in Pizzo 2023a, cf. in particolare p. 22).

⁴ Rispetto ai diversi modi di "combinare" i tre "pilastri" della sostenibilità, e sul modo specifico del *Green Deal*, ossia di proporre una nuova alleanza tra ecologia ed economia che "naturalmente" garantirebbe il perseguimento degli obiettivi di sostenibilità sociale, si vedano Pizzo, 2022, 2023b.

⁵ Tra cui: processi di metropolizzazione (ad es. d'Albergo, Moini, Pizzo, 2016, 2018), valore e uso del patrimonio immobiliare (Pizzo, 2021; Pizzo, Vicari Haddock, et al., 2022; Pizzo 2022), e del patrimonio immobiliare pubblico (ad es. Pizzo, 2013), progetti urbani contesi (ad es. Moini, Pizzo, Vicari Haddock, 2019), conflitti sull'uso di spazi verdi (Pizzo, Di Salvo, 2015), tra valorizzazione immobiliare e rinaturazione (Pizzo, 2022, 2023 b).

concrete, il prevalere delle logiche della rendita rispetto ad ogni altra ragione, e anche di evidenziare il modo in cui gli strumenti urbanistici vengono utilizzati – a dimostrazione della loro sostanziale “disponibilità” (consapevolmente non uso il termine “neutralità”), il loro essere usati, appunto, strumentalmente, il loro essere, nei fatti, strumentali al progetto politico dominante⁶. Il caso permette dunque di capire non solo cosa è (in)compatibile, ma anche perché e come si parla di (in)compatibilità.

Richiamando in estrema sintesi il caso: nell’analizzare due progetti PNRR per Roma di “rilevanza nazionale”, ossia con fondi e responsabilità ministeriale, e precisamente il progetto *Caput Mundi. Next Generation Eu per grandi eventi turistici*⁷ (Ministero del Turismo, 500 mln.) e quello *Sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà)* (Ministero della Cultura, 200 mln.), si è potuto osservare un intreccio inatteso e qualche non irrilevante incongruenza tra obiettivi e previsioni di attuazione dei due progetti, con esiti potenzialmente stridenti con le priorità del PNRR: diversamente dalla sperimentazione di modi alternativi di pensare lo sviluppo urbano per realizzare l’auspicato (almeno a parole) “cambiamento di paradigma”, la logica che sembra guidare le scelte è quella (e solo quella) della valorizzazione immobiliare, evidenziando una distanza, anzi, un essenziale scollamento con gli obiettivi dichiarati del PNRR come attuazione del RRP Europeo. Più nello specifico, si è potuta constatare l’irrisorietà (in termini quantitativi e qualitativi) delle azioni dirette al perseguimento degli obiettivi verdi presenti in “Caput Mundi” (che si concentrano nel progetto #mitingodiverde⁸): infatti l’investimento riguarda 23 parchi, ville e giardini storici⁹, aree verdi già esistenti e spesso anche protette da vincoli di diversa natura – mentre ci si sarebbe aspettati che questa misura fosse utilizzata per aumentare, proteggere, e rendere più fruibile, il patrimonio verde non ancora tutelato, soprattutto nelle periferie. Sempre analizzando gli stessi progetti PNRR, si è poi ipotizzato che la transizione ecologica potesse essere perseguita con la combinazione di una serie di azioni “indirette”, ma si è dovuta rilevare la contraddizione tra obiettivi dichiarati e scelte concrete. La contraddizione emerge in particolare rispetto alle previsioni per una grande area verde nel quartiere popolare di Torre Spaccata, periferia est di Roma, area di elevato valore naturalistico-ambientale e storico-archeologico, popolarmente denominata “pratone”, per la cui conservazione a parco numerosi gruppi e associazioni, poi riuniti in comitato, lottano ormai da anni, avendo peraltro acquisito una competenza notevolissima su ogni aspetto tanto dei caratteri del territorio, quanto della controversia. Il Piano regolatore vigente prevede per quell’area una centralità urbana, con una SUL di 187.500 mq e una previsione di edificazione per 600.000 mc¹⁰. Il progetto PNRR la utilizzerebbe per la realizzazione di strutture di servizio agli stabilimenti cinematografici di Cinecittà, che si prevede di ampliare e di potenziare.

Non è qui possibile approfondire in dettaglio le proposte, né le ragioni a favore e contro. Quello che si vuole rilevare è che, in entrambi i casi, si tratterebbe di una sottrazione di suolo verde permeabile, ad elevata naturalità, in un’area di rilevante valore storico-archeologico, specialmente se considerata in continuità con il Parco archeologico di Centocelle; e di un’area verde aperta in una delle aree più densamente abitate e meno servite di Roma (il quadrante est, specialmente nella sua parte più esterna)¹¹. Rispetto al principio dello “stop al consumo di suolo”, è evidente che questo viene interpretato come un non andare oltre il consumo già previsto dal piano. A questo proposito è utile ricordare che Roma continua a detenere il primato del consumo di suolo, come ISPRA riporta ogni anno, e che una politica di contrasto deciso all’emergenza climatica, e un cambio di rotta rispetto all’uso dissennato del territorio che ha portato alla crisi ambientale ed ecologica che pure a gran voce si denuncia, dovrebbe implicare un ripensamento delle previsioni urbanistiche.

⁶ Si deve a Luigi Mazza la definizione della pianificazione (spaziale) come una tecnica a servizio di un progetto politico.

⁷ Oltre al Ministero del turismo, l’elenco dei beneficiari ed enti attuatori comprende: Roma Capitale; Soprintendenza Archeologica per i Beni Culturali, Ambientali e Paesaggistici di Roma (MIC); Parco Archeologico del Colosseo; Parco Archeologico dell’Appia Antica; Diocesi di Roma; Regione Lazio.

⁸ Ministero del Turismo 2021, per la descrizione degli obiettivi “green” si veda in particolare p. 3.

⁹ Gli interventi più importanti in termini di finanziamento riguardano le ville storiche: Villa Pamphili (12 mln), Villa Sciarra (7,5 mln) e Villa Borghese (5 mln).

¹⁰ <https://www.carteinregola.it/wp-content/uploads/2022/03/8.-scheda-centralita-urbana-Torrespaccata.pdf>.

¹¹ Si vedano ad es. <https://www.mapparoma.info/mappe/mapparoma42-il-reddito-dei-romani-nel-2021-aumenta-il-divario-tra-la-citta-ricca-e-la-citta-del-disagio/>; <https://www.mapparoma.info/mapparoma25-lesclusione-sociale-nei-quartieri-di-roma/>; <https://www.mapparoma.info/mappe/mapparoma36-quanto-fa-caldo-nei-quartieri-di-roma/>; <https://www.mapparoma.info/mappe/mapparoma-39-prossimita-e-accessibilita-al-patrimonio-archeologico-nelle-zone-urbanistiche-di-roma/> - che mettono in luce le fragilità e anche valori e potenzialità dell’area di Torre Spaccata.

3 | Strumenti urbanistici: (d)istruzioni per l'uso

L'individuazione dell'area di Torre Spaccata come sito per la realizzazione del progetto PNRR "Cinecittà" ha avuto i seguenti principali effetti: da un lato, ha confermato il valore immobiliare fissato dalla precedente proprietà (Fintecna S.p.A.), e dunque ha legittimato l'interesse e poi l'acquisto da parte di Cassa Depositi e Prestiti (CDP), che ha su quell'area delle importanti aspettative, anche considerando che deve "rientrare" di un investimento ingente; dall'altro indebolisce le istanze di tutela producendo una sorta di competizione tra due progetti di sviluppo, entrambi con previsioni edificatorie molto rilevanti: progetto PNRR "Cinecittà", o Centralità del PRG?

Infatti, a chi si oppone alla trasformazione in senso edificatorio dell'area l'assessorato all'urbanistica risponde di essere obbligato a tener conto delle previsioni di piano (prima di tutto in termini di "diritti edificatori"); a chi fa notare che il piano non prevede quanto proposto dal PNRR lo stesso assessorato risponde che, quindi, significa che si preferisce la centralità urbana.

In questo modo la proprietà ha due diverse alternative e la sua posizione risulta rafforzata¹².

Al contrario, la posizione di chi vuole proteggere l'area verde e trasformarla in parco risulta indebolita: quello che si può sperare è il "male minore".

Significativamente, il piano regolatore è usato sia come "fonte del diritto" che come "strumento di negoziazione", ma gli usi che risponderrebbero agli obiettivi "verdi" della transizione ecologica non entrano affatto tra le alternative considerate.

Una delle ragioni della posizione dell'amministrazione (che nei fatti è a favore della proprietà) è la (presunta) intoccabilità delle cubature previste dal piano (seppure datato 2008): si possono (parzialmente) discutere le destinazioni d'uso, di certo non le quantità in gioco. È davvero questa la "natura" e lo scopo della regolazione?

Il riferimento continuo ai diritti pregressi ed eventualmente alla necessità di ricorrere a compensazioni, alle quali si sommano sempre più spesso premi di cubatura di diversa origine, è una dimostrazione chiara che non si riesce a superare, o meglio, ad uscire, dalle logiche vecchie della valorizzazione e della rendita, che guida e permea la logica stessa del piano. Ci dice che l'unico valore che davvero conta è quello economico, legato all'investimento immobiliare. Neppure la razionalità dell'economia dei servizi ecosistemici¹³, peraltro anch'essa assai controversa (perché, similmente al modo più comune di trattare la rendita, tende a risolvere la complessità "in una mera questione di calcolo" – Pellizzoni, 2023: 29), entra tra gli scenari ipotizzabili, che sono capaci di prevedere solo e soltanto costruzioni e di pensare lo sviluppo solo e soltanto in termini edificatori. L'idea che un parco, per quanto maltenuto¹⁴, possa essere preferibile rispetto a qualsiasi altra opzione, è considerata un'eresia. Manifestamente, tutto questo va in direzione inversa alla "transizione ecologica", e ne ostacola la realizzazione. Allo stesso tempo mostra come e quanto la logica che è alla base delle scelte urbanistiche (il caso di Roma non essendo un *unicum*), che è la logica della produzione di incrementi di valore e della loro cattura attraverso interventi di edificazione o di "rigenerazione" dell'ambiente costruito, sia divergente e incompatibile con quel cambiamento di rotta.

4 | Osservazioni conclusive e prospettive

Le conclusioni di questo ragionamento sono ancora aperte, e sperabilmente.

Nonostante i sempre più pressanti richiami all'urgenza di una *Green Transition* (obiettivo fondamentale del "Green Deal" Europeo), non si può non rilevare che la logica predominante di intervento e di azione è ancora principalmente orientata alla "cattura" più che non alla "produzione" di valore nello spazio urbano, e la "produzione" di valore è comunque interpretata quasi sempre nel senso dell'intervento edificatorio (o di "rigenerazione" dell'ambiente costruito), e tutto questo dipende anche da un appiattimento dell'idea di valore sul valore economico. Pertanto, è difficile immaginare di realizzare realmente la "transizione ecologica" (a meno che non sia solo uno slogan vuoto o che non sia intesa solo nel senso del cambiamento tecnologico, come pure è interpretata), senza un ripensamento del paradigma di sviluppo. Questo è, a parere di chi scrive, il nodo centrale della questione. La contrapposizione, descritta con una sintesi estrema, tra

¹² Vale notare che una situazione molto simile si sta producendo anche su un'altra grande area libera destinata da piano a centralità, quella di Pietralata, dove l'alternativa in discussione è lo stadio della AS Roma. Anche in questo caso le istanze di tutela del valore naturalistico e socio-ecologico, che si concretizzano nella richiesta di mantenimento a verde, anche boscato, della maggior quantità possibile di suolo, sono ora ulteriormente indebolite perché nei fatti "attaccate" da due direzioni.

¹³ Secondo la quale, ad esempio, "la distruzione di una foresta per far spazio ad un'infrastruttura sia compensata da un'afforestazione o da una riforestazione fatta altrove (Robertson 2012; Turnpenny, Russel, 2017)", Pellizzoni, 2023: 28.

¹⁴ Si deve purtroppo anche rilevare che si è andata formando e sembra consolidarsi l'idea che le aree verdi urbane siano un "problema", e che una delle motivazioni "a sfavore" della loro preservazione sia l'impossibilità/incapacità dell'amministrazione locale di provvedere alla loro manutenzione.

ragioni della “rendita” e ragioni della “sostenibilità” ambientale – intendendo con quest’ultimo termine tutte le motivazioni che hanno portato a concentrare l’attenzione e a dare priorità, almeno nelle intenzioni, alla “transizione verde” o “ecologica” e alla lotta al cambiamento climatico –, sta emergendo in tutta la sua irriducibilità perché va ricondotta a paradigmi di sviluppo diversi, e a diversi modelli di sviluppo spaziali. Se si prenderanno sul serio le ragioni della transizione ecologica, sarà necessario riconsiderare una serie di principi che hanno finora guidato le scelte e l’azione urbanistica e conseguentemente gli strumenti, per come sono (stati) pensati e per come sono (stati) usati¹⁵.

Nell’esempio sopra brevemente descritto abbiamo visto che ciò che “non si discute”, cioè il “principio inviolabile” e quindi la “priorità”, sono le quantità di edificazione previste dal piano. Ciò a tutela di “diritti” che il piano regolatore deve poter garantire: ma i diritti che chiedono di essere garantiti non possono essere solo quelli edificatori.

Cosa fare, ora che istanze ambientali ed ecologiche e lotta al cambiamento climatico sono non più derogabili e, almeno nelle dichiarazioni degli organismi transnazionali, devono essere poste come prioritarie¹⁶? Come risolvere questa *impasse*? Si riuscirà, e come, a porre tali istanze come “diritti” prevalenti rispetto agli altri, sia per la loro importanza e urgenza, sia perché riguardano la collettività e non il singolo?

Per chiudere questo breve contributo, si offre qui, per punti, un elenco di possibili passaggi che permetterebbero alle ragioni ambientali ed ecologiche di avere almeno qualche *chance* in più nel confronto con le altre ragioni, finora dominanti, e di indicare la strada verso qualche soluzione possibile. La domanda che fa da guida è:

Cosa significa e cosa implica (dovrebbe significare e dovrebbe implicare) riconoscere la “priorità” alle ragioni ambientali ed ecologiche?

1. *Prevalenza rispetto ad ogni altro interesse;*
2. *Ripensamento* della definizione, dei contenuti e del perimetro *del vincolo ambientale;*
3. Passaggio ad un altro (sovraordinato?) livello di governo (come la tutela dei beni non riproducibili)?
4. *Nessun indennizzo*. Come altri vincoli sovraordinati (ad es. archeologico e paesaggistico), il vincolo ambientale non deve essere indennizzato (quindi, nessuna compensazione. Il concetto di compensazione è palesemente il segno della conservazione delle logiche finora predominanti¹⁷).
5. *Superamento della dicotomia tutela/sviluppo* che (direi a questo punto: tragicamente) è alla base dell’articolazione tra enti sovraordinati e locali – *dentro una diversa idea di sviluppo*.
6. Eventuale *bilanciamento costi/benefici* (da non ridurre a forme di compensazione economica o fiscale, come nell’economia dei servizi ecosistemici), tra contributi/impatti positivi e negativi per il raggiungimento (finalmente) di una “più giusta” giustizia ambientale e sociale. Per far questo, è necessario *ripensare radicalmente la questione del valore*, e anche ridefinire concetti quali quello di “compensazione” (cosa compenso e perché, chi deve essere compensato e da chi).

Riferimenti bibliografici

- Alfasi N., Margalit T. (2021), *Toward the Sustainable Metropolis: The Challenge of Planning Regulation*, in “Sustainability” n. 13: 8189.
- Christophers B. (2011), *Revisiting the urbanization of capital*, in “Annals of the Association of American Geographers”, n. 101 vol. 6, pp. 1347-1364.
- Christophers B. (2016), *For real: Land as capital and commodity*, in “Transactions of the Institute of British Geographers”, 41, vol. 2, pp. 134-148.
- Christophers B. (2020), *Rentier Capitalism: Who Owns the Economy, and Who Pays for It?* Verso Books, London.
- d’Albergo E., Moini G., Pizzo B. (2016), “Cosa vuol dire dire «metropolitano» a Roma? Ambiguità spaziali, economiche e politiche”, in: C. Cellamare (ed.). *Fuori Raccordo. Abitare l’altra Roma*. Donzelli, Roma.

¹⁵ Per un’idea dei temi e degli approcci (non tutti ugualmente critici) al tema del rapporto tra sostenibilità e regolazione, si veda ad es. Alfasi e Margalit 2023, e la Special Issue nella quale è contenuto questo contributo ed anche il già ricordato Pizzo 2023b.

¹⁶ https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/green.html.

¹⁷ Come osservato brevemente sopra, le “compensazioni”, così come i “premi di cubatura”, sono il segno evidente che non riusciamo ad uscire dalle “vecchie” logiche della rendita – logiche che, peraltro, hanno prodotto quelli che impropriamente continuiamo a chiamare “disastri naturali” (le recenti alluvioni in Emilia lo hanno dimostrato ancora una volta), e che stanno portando il pianeta ad un “punto di non ritorno”. Con cosa potrebbero essere sostituiti e dentro quale quadro di valori? Cosa serve / cosa manca per poter attuare un passaggio del genere?

- d'Albergo E., Moini G., Pizzo B. (2018), "The uncertain metropolization of Rome: economy, space and governance", in: Gross J., Gualini E., Ye L. (eds.), *Constructing Metropolitan Space. Actors, Policies and Processes of Rescaling in World Metropolises*, Routledge, London-New York, pp. 172-195.
- Esposito E., Moini G., & Pizzo B. (2021), "The political economy of a collusive urban regime: making sense of urban development projects in Rome", in Arbaci S., Bricocoli M., Salento A. (a cura di), "The value of the city. Rent extraction, right to housing and conflicts for the use of urban space", in *PACO, Partecipazione e Conflitto*, Special Issue, n. 14, vol. 2, pp. 806-828.
- Haila A. (1990), *The theory of land rent at the crossroads*, in "Environment and Planning D: Society and Space", n. 8, vol. 3, pp. 275-296.
- Harvey D. (1974), *Class-Monopoly Rent, Finance Capital and the Urban Revolution*, in "Regional Studies", n. 8, pp. 239-255.
- Harvey D. (1985), *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*. John Hopkins University Press, Baltimore.
- Lefebvre H. (1968), *Le Droit à la ville*, Anthropos, Paris. [Ed. it. (1970), *Il diritto alla città*, Marsilio, Padova].
- Marcuse P., Madden D. (2016), *In defense of housing: The politics of crisis*. Verso Books, London. [Ed. it. (a cura di B. Pizzo, 2020), *In difesa della casa. Politica della crisi abitativa*. Edit Press / Territori, Firenze].
- Ministero del Turismo (2021), *Caput Mundi. Next Generation EU in Rome*. <https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/caput-mundi-next-generation-EU-per-grandi-eventi-turistici.html>; <https://www.ministeroturismo.gov.it/caput-mundi-new-generation-eu-per-i-grandi-eventi-turistici/>.
- Moini G., Pizzo B., Vicari Haddock S. (2019), *Business immobiliare e governance urbana: i casi di Porta Nuova a Milano e dell'headquarter BNP Paribas a Roma*, in: "Quarto rapporto sulle città Il governo debole delle economie urbane", Il Mulino, Bologna, pp. 201-212.
- Pellizzoni L. (2023), *Cavalcare l'ingovernabile. Natura, neoliberalismo e nuovi materialismi*, Orthotes, Napoli-Salerno.
- Pizzo B. (2013), "Property rights and property wrongs. Il patrimonio pubblico e collettivo tra privatizzazione e riappropriazione. Riflessioni intorno ad alcune ipotesi di trasformazione di aree pubbliche o collettive a Roma", in Gaeta L., Savoldi P. (a cura di), *Tutela, gestione e valorizzazione dei beni immobili pubblici, Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU – Società Italiana degli Urbanisti, Urbanistica per una diversa crescita. Aporie dello sviluppo, uscita dalla crisi e progetto del territorio contemporaneo*, Planum Publisher, Milano-Roma.
- Pizzo B., Di Salvo G. (2015), "A Muddled Landscape of Conflicts: What we can Learn about Planning/Conflict Relationship from the Story of Tor Marancia, Rome, and its Unexpected Shift", in E. Gualini (ed.), *Planning/Conflict. Critical Perspectives on Contentious Urban Developments*, Routledge, RTPI Series, New York and London.
- Pizzo B., Di Salvo G. (2015), "Il nodo della rendita immobiliare", in E. d'Albergo, G. Moini, *Il regime dell'urbe. Politica, economia e potere a Roma*, Carocci, Roma, pp. 82-97.
- Pizzo B. (2020), *Rendita e metropolizzazione. Il caso Roma*, in Ivan Blečić e Laura Fregolent (a cura di), "Il futuro della rendita", ASUR, pp. 64-85.
- Pizzo B. (2020), "La rendita urbana come questione sociale", in Laino G., Bisciglia S. (a cura di), *L'obiettivo della città inclusiva, Atti della XXII Conferenza Nazionale SIU – Società Italiana degli Urbanisti, L'urbanistica italiana di fronte all'Agenda 2030*, Planum Publisher, Milano-Roma, pp. 113-118.
- Pizzo B. (2021), "Airbnb a Roma: geografie, concentrazioni e attori", in *Urban@it Working Papers*, Bologna, pp. 297-305.
- Pizzo B., Vicari Haddock S., con G. Anselmi, V. Conte, A. Esposito, F. Giallorenzo, F. Prestileo (2022), "Distribuzione e concentrazione del patrimonio immobiliare nel settore Short-Term Rental a Milano, Firenze, Roma, Napoli e Palermo", in Perrone C., Magnier A., Morisi M. (a cura di), *Chi possiede la città? Proprietà, poteri, politiche*, Urban@it, Settimo Rapporto sulle città, pp. 219- 238.
- Pizzo B. (2021), Quale pianificazione fuori dal paradigma della crescita? in Giaimo C., Tosi M.C., Voghera A. (a cura di), *Tecniche urbanistiche per una fase di decrescita, Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU, Società Italiana degli Urbanisti, Downscaling, rightsizing. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale*, Planum Publisher, Milano-Roma, pp. 126-130.
- Pizzo B. (2022), "Il valore della transizione ecologica: città e paradigmi di crescita alla prova della nuova alleanza tra razionalità ecologica ed economica", in Cassatella C., De Leotto R. (a cura di), *La misura del valore di suolo e i processi di valorizzazione, Atti della XXIV Conferenza Nazionale SIU – Società Italiana degli Urbanisti, Dare valore ai valori in urbanistica*, Planum Publisher, Milano-Roma.
- Pizzo B. (2023a), *Vivere o morire di rendita. La rendita urbana nel XXI secolo*, Roma, Donzelli.

- Pizzo B. (2023b), "Ecological Transition without Change: A Paradox, a Misinterpretation, or a Renounce?" *Sustainability* n. 15, 8770.
- Robertson M. (2012), "Measurement and alienation: making a world of ecosystem services", in *Transactions of the Institute of British Geographers*, n. 37, vol. 3, pp. 386-401.
- Turnpenny J.R., Russel D.J. (2017), "The idea(s) of valuing nature: insights from the UK's ecosystem service framework", in *Environmental Politics*, n. 26, vol. 6, pp. 973-993.