





RAPPORTO SUL TERRITORIO

GLI IMPATTI ECONOMICI E DISTRIBUTIVI  
DELL'INTERVENTO PUBBLICO SUL TERRITORIO

---

Luca Nespolo

# RIGENERAZIONE URBANA E RECUPERO DEL PLUSVALORE FONDIARIO

Le esperienze di Barcellona e Monaco di Baviera

---

## RICONOSCIMENTI

Questa ricerca è stata curata da Luca Nespolo. Il testo raccoglie, ampliate e riviste, alcune delle analisi condotte dall'autore nel corso dello svolgimento della propria tesi di Dottorato di ricerca.

Sabrina Iommi, all'interno dell'Area Territorio Istituzioni e Finanza Pubblica IRPET, coordinata da Patrizia Lattarulo, ha curato il coordinamento dell'opera con il Rapporto sul Territorio 2012.

Elena Zangheri (IRPET) ha curato l'allestimento editoriale della ricerca.

L'autore ringrazia il prof. Marco Massa del dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio dell'Università di Firenze per il supporto scientifico e gli indispensabili orientamenti forniti nella costruzione della ricerca. L'analisi delle esperienze estere è stata condotta con il prezioso supporto tecnico e scientifico del prof. Ricard Pié I Ninot (Escola d'Arquitectura del Vallès, Politecnico de Catalunya) e dell'arch. Rolf Richard Rammensee (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung).

ISBN 978-88-6517-039-7

IRPET, Firenze - 2012

# INDICE

---

1. PREMESSA	5
2. LA FORMAZIONE DELLA RENDITA NELL'ULTIMO CICLO IMMOBILIARE	11
2.1 Rendita e finanziarizzazione dei mercati	11
2.2 Forme spaziali della città della rendita	17
3. MODELLI DI <i>LAND VALUE CAPTURE</i> NEI PROCESSI DI RIGENERAZIONE URBANA	27
3.1 Il modello parametrico: standard e contributi concessori	29
3.2 La gestione dei processi di rigenerazione attraverso società di trasformazione	32
3.3 Il recupero dei plusvalori attraverso modelli di trasferimento dei diritti edificatori	34
3.4 Il recupero diretto dei plusvalori fondiari	38
3.5 Confronto fra i modelli di recupero del plusvalore nei processi di rigenerazione urbana	42
4. IL RECUPERO DEI PLUSVALORI FONDIARI NELLE POLITICHE URBANE DI BARCELONA E MONACO DI BAVIERA	45
4.1 Barcellona: la rigenerazione urbana fra city marketing e sostenibilità sociale	47
4.2 Monaco di Baviera: equità sociale e tutela ambientale nei progetti di rigenerazione urbana	52
5. <i>LAND VALUE CAPTURE</i> E FORMAZIONE DI UN QUARTIERE DEL TERZIARIO AVANZATO: IL CASO DEL DISTRETTO DELL'INNOVAZIONE @22 A BARCELONA	61
5.1 Obiettivi e contesto	61
5.2 Descrizione	64
5.3 Esiti	75
6. <i>LAND VALUE CAPTURE</i> E RIGENERAZIONE DI UNA PERIFERIA PUBBLICA: IL CASO DE LA MINA A BARCELONA	79
6.1 Obiettivi e contesto	79
6.2 Descrizione	83
6.3 Esiti	93
7. <i>LAND VALUE CAPTURE</i> E FORMAZIONE DI UN INSEDIAMENTO TRANSIT-ORIENTED: IL CASO DELLA RIGENERAZIONE DELLE AREE FERROVIARIE DISMESSE A MONACO DI BAVIERA	97
7.1 Obiettivi e contesto	97
7.2 Descrizione	99
7.3 Esiti	107
8. CONCLUSIONI	111
8.1 Modelli di gestione e cattura dei plusvalori fondiari	112
8.2 Servizi pubblici e progetto di città: dagli standard minimi alle infrastrutture sociali	114
8.3 Verso la costruzione di una forma per la città equa	116
9. BIBLIOGRAFIA	121



# 1. PREMESSA

---

Le conseguenze collettive delle trasformazioni urbane indotte dall'ultimo boom immobiliare, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta sino alla recente crisi economica, hanno accelerato le riflessioni intorno alla necessità di abbandonare una visione esclusivamente orientata al mercato del governo urbano. La città, infatti, quale manifestazione tangibile dell'organizzazione sociale, attraversa oggi una fase di crisi ed incertezza, nella quale iniquità e disuguaglianze sociali si accompagnano ad una frammentazione degli spazi pubblici che incide profondamente sulla vita di relazione. Il progressivo ridimensionamento della sfera pubblica nell'organizzazione urbana, peraltro, appare oggi ancor più evidente per effetto della generale contrazione del tenore di vita e dell'erosione dei sistemi di welfare, sebbene queste tendenze si manifestino con rilevanza e specificità diverse da paese a paese.

Questo scenario rappresenta il punto di partenza delle riflessioni contenute nel testo che muovono dal riconoscimento dell'eccezionalità dell'ultimo ciclo immobiliare, nel quale le dinamiche di mercato hanno profondamente modificato gli attori e le modalità di progetto e di trasformazione della città. Innanzitutto i processi di *estrazione di valore*, che negli ultimi anni hanno individuato nella rendita immobiliare un settore di investimento privilegiato, hanno condizionato fortemente l'andamento del mercato immobiliare sganciandolo dalle dinamiche dell'economia reale (Gallino, 2011, p. 7). Al contempo i risultati di questa tendenza, come l'incremento generalizzato dei prezzi degli immobili e la conseguente sottrazione di reddito disponibile alla popolazione, si sono dispiegati coinvolgendo anche la forma della città. Le trasformazioni dell'ultimo quindicennio, infatti, hanno perseguito la costruzione di un'immagine urbana ridotta a *brand* da commercializzare sul mercato globale delle città, producendo forme e funzioni eccezionali confacenti alle logiche del *city-marketing*, ma spesso estranee alle esigenze di vivibilità e benessere dei cittadini. Questo fenomeno, inoltre, è accompagnato dalla diffusione, forse meno eclatante ma ancor più pervasiva, dell'urbanizzazione delle aree aperte e marginali, ove le logiche discrezionali di una moltitudine di piccoli e grandi speculatori hanno prevalso rispetto ad una coerente pianificazione dei suoli. Si può affermare, in sintesi, come il progetto della città si è affrancato dalle relazioni con il contesto fisico e sociale di pari passo con la progressiva mondializzazione delle dinamiche dell'economia urbana.

I profondi cambiamenti nelle dinamiche di trasformazione della città richiedono pertanto una risposta che possa porre rimedio agli effetti sociali e fisici cui si è fatto cenno. Una risposta plausibile a questa tendenza deve necessariamente considerare una riforma del rapporto pubblico / privato orientata all'implementazione di sistemi di welfare locale, anche alla luce del progressivo conferimento alle municipalità delle competenze in materia di servizi e assistenza alla persona. In tal senso occorre individuare alcune soluzioni in grado di migliorare gli esiti degli interventi sulla città, integrate a modelli di gestione che consentano una più equa ripartizione fra pubblico e privato dei costi e delle utilità delle trasformazioni urbane.

Il presente testo si pone l'obiettivo di fornire un contributo per costruire una possibile risposta a queste istanze dal particolare punto di vista della *gestione urbana*. È convinzione di chi scrive, infatti, che solo attraverso una revisione dei principi sottesi alla gestione delle trasformazioni urbane sia possibile declinare l'intervento sulla città in chiave redistributiva, coordinando al contempo le forme del progetto. Il tema della gestione, invero, pur essendo riconosciuto fra gli elementi chiave della nozione di progetto urbano (Mangin e Panerai, 2009, p. 25)<sup>1</sup> è rimasto a lungo isolato quale aspetto meramente strumentale, se non volutamente espulso dal dibattito disciplinare. Considerarne una revisione alla luce degli esiti insoddisfacenti delle trasformazioni urbane contemporanee appare quindi necessario, come è altrettanto indispensabile il conseguente coinvolgimento rispetto ad alcune tematiche fondamentali, come quelle della rendita, del rapporto pubblico / privato, del ruolo degli operatori coinvolti, delle metodologie di controllo del progetto nello spazio e nel tempo. Occorre, in sostanza, uno sforzo di aggiornamento delle acquisizioni teoriche che hanno a lungo presieduto le migliori pratiche di governo delle trasformazioni urbane: su tutte la prassi del *recupero urbano*, nata dalle riflessioni sugli studi tipologici che hanno ricostruito l'evoluzione degli insediamenti, unitamente alla strumentazione gestionale elaborata dalla moderna tecnica urbanistica. A riguardo l'esperienza recente di alcuni Paesi dell'Europa continentale ha rappresentato un importante banco di prova la cui fortuna si è estesa, non senza difficoltà, anche nell'Europa mediterranea, ove tuttavia le innovazioni disciplinari hanno trovato solo alcune sporadiche esperienze applicative<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> David Mangin e Philippe Panerai definiscono quale logica fondante del progetto urbano quella volta a definire una sintesi fra gestione (intesa quale aspetto processuale) e progettazione (suddivisione fondiaria / tracciati viari / costituzione dei tessuti / grandi assi ordinatori).

<sup>2</sup> In Francia, ad esempio, la riforma urbanistica del 2000 promossa con la *Loi Solidarité et Rénouveau Urbains* ha incorporato nuove forme di controllo delle trasformazioni urbane volte a garantire una maggiore partecipazione pubblica alle scelte ed una decisa incentivazione della coerenza a scala sovracomunale delle trasformazioni, garantendo l'attuazione di progetti urbani più attenti alla qualità di vita degli abitanti insediati ed alla socializzazione degli aumenti di valore delle aree. In Germania la riforma del paragrafo 11 del *Baugesetzbuch*, il codice edilizio federale, ha posto a carico della rendita immobiliare i maggiori costi collettivi derivanti dalle operazioni di trasformazione urbana, perseguendo una maggiore equità nel riparto fra pubblico e privato. Nel contesto dell'Europa mediterranea è possibile invece citare il caso spagnolo, dove la nuova formulazione della *Ley De Suelo* del 2007 ha posto parziale rimedio alla deriva deregolativa del decennio precedente, favorendo l'inclusione di obiettivi sociali e di sostenibilità ambientale all'interno dei processi di pianificazione e trasformazione urbana.

A questo scopo nel volume sono presentate alcune buone pratiche, relative alle città di Barcellona e Monaco di Baviera, nelle quali la promozione di nuove forme di intervento sui tessuti urbani esistenti integra nelle strategie di progetto obiettivi sociali, ambientali ed economici.

Il paradigma della *rigenerazione urbana*, nonostante sia stato oggetto di molteplici interpretazioni, fra le quali alcune fuorvianti e riduttive, come spesso accade in una scena complessa e animata da attori confliggenti come quella dell'urbanistica, è quello attorno al quale è possibile ricondurre queste esperienze di trasformazione della città. Rispetto all'approccio del *recupero urbano*, la rigenerazione può essere intesa quale un modello di gestione delle trasformazioni urbane fondato su una visione integrata dei problemi urbani, in grado di definire azioni volte al miglioramento duraturo della vita economica, delle condizioni sociali, ambientali e fisiche di un contesto soggetto a modifiche (Cochrane, 2007). La rigenerazione, più che un approccio antitetico a quello del recupero urbano, che ha fornito una guida a molte trasformazioni urbane condotte a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, può considerarsi come una sua possibile evoluzione, allo scopo di includere nei processi di regolazione fisica delle trasformazioni nuovi obiettivi (come la tutela ambientale, la salvaguardia sociale e la promozione del tessuto economico locale) assumendo al contempo le misure necessarie a compensare gli effetti negativi derivanti dalle nuove condizioni entro le quali si sviluppano le trasformazioni urbane contemporanee (mondializzazione delle dinamiche economiche, finanziarizzazione dei mercati, progressiva privatizzazione delle iniziative).

In questo quadro gli obiettivi lungimiranti dei processi di rigenerazione richiedono la predisposizione di misure di tutela sociale che ampliano il novero delle tradizionali categorie di servizi pubblici urbani assicurati dagli standard urbanistici di elaborazione moderna. La formazione di edilizia sociale, di servizi di prossimità, la predisposizione di misure di tutela ambientale e di implementazione del tessuto economico locale, il finanziamento di sistemi di accessibilità pubblica e delle nuove reti tecnologiche necessitano infatti di risorse non più reperibili con il solo concorso della fiscalità generale e dei contributi di costruzione. Per questo motivo l'adozione di strumenti volti al recupero del plusvalore fondiario rappresenta oggi un elemento essenziale per un'efficace gestione dei processi di rigenerazione urbana. In questo senso il presente studio focalizza l'attenzione su pratiche recenti nelle quali le trasformazioni urbane sono attuate attraverso soluzioni di gestione, coordinate da una forte regia pubblica, che garantiscono la socializzazione dei plusvalori immobiliari ed al contempo un controllo della morfologia finalizzato a migliorare le condizioni di vita dei residenti. Si tratta quindi di esperienze nelle quali l'attore pubblico si pone come coordinatore del processo di trasformazione della città, approntando quelle misure necessarie ad arginare le possibili ricadute negative determinate dalla razionalità di mercato, attraverso forme

di controllo che riguardano sia gli assetti fisici delle trasformazioni che il bilancio economico degli interventi.

A tale proposito appare necessario premettere sin d'ora come le misure di recupero del plusvalore fondiario non rappresentino, come viene talvolta erroneamente ritenuto, delle forme di privatizzazione della produzione di servizi e beni collettivi, quanto degli strumenti volti ad alzare la soglia quantitativa delle dotazioni di interesse pubblico: esse infatti incidono su un diritto individuale (la proprietà privata), ed in particolare sulla manifestazione economica di tale diritto (la rendita), per assicurare un diritto collettivo (il diritto alla città) ampliando le utilità pubbliche usualmente conseguibili nei processi di trasformazione urbana. È ovvio, al contempo, come tali misure non debbano essere assunte quali le uniche forme di produzione di beni urbani collettivi, almeno per due buone ragioni: innanzitutto perché sono necessariamente ancorate alla formazione del plusvalore immobiliare, per sua natura vincolato ai tempi ed ai modi dell'iniziativa privata; inoltre poiché l'urgenza delle politiche di rigenerazione nel tempo della crisi richiede interventi straordinari, da sostenere anche con il ricorso a forme di investimento pubblico (Franz, 2012). È anche per tale motivo che si rende necessario approfondire lo studio in merito all'applicazione di queste misure, che ne metta in evidenza il rapporto con le altre politiche redistributive<sup>3</sup>.

In conclusione appare opportuno precisare che il presente testo ospita, in forma ampliata e riorganizzata, alcuni temi già trattati dall'autore nell'ambito della propria tesi di dottorato di ricerca, dedicata alla gestione pubblica del progetto urbano<sup>4</sup>. In particolare il presente volume affronta la questione della gestione dei processi di rigenerazione assumendo come tema centrale quella del recupero del plusvalore fondiario, che rappresenta una delle problematiche di maggior rilievo fra quelle discusse nell'ambito del rapporto IRPET sugli impatti economici e distributivi dell'intervento pubblico sul territorio. Al contempo, nella convinzione che le migliori esperienze di recupero del plusvalore hanno trovato la ragione del proprio successo in un approccio necessariamente plurisetoriale, nel volume sono affrontati molteplici aspetti disciplinari, come quelli attinenti la progettazione urbanistica, la valutazione economica degli interventi, lo studio del rapporto fra i soggetti coinvolti, oltre a questioni attinenti il diritto urbanistico e lo studio delle misure di welfare. In questo senso il criterio che ha guidato l'elaborazione della ricerca è stato quello di privilegiare

<sup>3</sup> Le critiche agli strumenti di *value capture*, infatti, possono trovare fondamento negli esiti, talora controproducenti, di alcune esperienze applicative, in virtù delle quali non appare tuttavia ragionevole mettere in discussione il principio generale del recupero del plusvalore fondiario, quanto, invece, evidenziare come sia indispensabile sottoporre ad approfondite valutazioni e monitoraggi gli strumenti ed i modelli gestionali utilizzati.

<sup>4</sup> La tesi, dal titolo *La Gestione Pubblica del Progetto Urbano. Modelli di Recupero dei plusvalori fondiari e forme del progetto di città*, è stata discussa il 30 maggio 2012 presso il dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio dell'Università degli Studi di Firenze; tutor: prof. Marco Massa.

la costruzione di una sintesi dei diversi aspetti citati, rimandano a testi specialistici per gli eventuali approfondimenti.

La struttura del testo prevede una prima parte di carattere generale, che ricostruisce lo scenario di riferimento rispetto al quale è in seguito condotta l'analisi puntuale dei casi studio. Per questo il testo si apre con alcune considerazioni intorno al rapporto fra formazione della rendita fondiaria e processi di evoluzione urbana, con un particolare approfondimento in merito alle dinamiche di mercato recenti e alle conseguenze sul progetto (cap. 2), cui fa seguito una rassegna dei diversi modelli di cattura della rendita nei processi di rigenerazione (cap. 3). Lo studio propone quindi l'analisi delle *best practices* relative alle politiche di cattura del plusvalore immobiliare sperimentate nelle città di Barcellona e Monaco di Baviera (cap. 4), delle quali sono analizzati specifici progetti di rigenerazione (capp. 5, 6, 7). Nel capitolo conclusivo sono infine sintetizzati alcuni indirizzi per migliorare gli esiti delle politiche di *value capture*, in ordine alla possibilità di perseguire un bilanciato rapporto pubblico/privato, alla necessità di aggiornare la gamma di attrezzature e dotazioni pubbliche dei progetti e all'individuazione delle più efficaci procedure regolative in grado di disciplinare le morfologie di progetto (cap. 8).



## 2. LA FORMAZIONE DELLA RENDITA NELL'ULTIMO CICLO IMMOBILIARE

---

L'obiettivo di conciliare l'attuazione degli interventi sulla città con il ritorno alla mano pubblica di parte del plusvalore garantito dalla decisione di trasformazione dei suoli (*planning gain*) si basa su una nuova concettualizzazione del ruolo della rendita. Le nuove acquisizioni sull'argomento sono mutate dalle particolari condizioni del mercato dei suoli che hanno caratterizzato il decennio dell'ultimo boom immobiliare e le relative dinamiche di trasformazione della città. In questo periodo si assiste infatti, come hanno notato diversi autori, ad un cambiamento significativo nei processi di valorizzazione dei suoli urbani rispetto a quanto accaduto nelle fasi di sviluppo urbano precedente (Tocci, 2009; Cremaschi, 2010). In questo paragrafo si metteranno in luce le specificità delle dinamiche delle trasformazioni urbane recenti in rapporto alla questione della rendita fondiaria e delle possibili strategie per il suo recupero alla mano pubblica. Infine saranno analizzate le conseguenze sui tessuti urbani dei processi di estrazione di valore allo scopo di studiare il rapporto fra la crescente finanziarizzazione delle trasformazioni urbane e le forme spaziali della città contemporanea.

### 2.1

#### Rendita e finanziarizzazione dei mercati

Durante l'ultimo ciclo immobiliare fa il suo ingresso in Europa il fenomeno della finanziarizzazione dei mercati immobiliari, che, almeno sino alla metà degli anni Novanta, aveva interessato il vecchio continente solo in misura ridotta. La valorizzazione del capitale fisso si estende, per effetto della combinazione di politiche pubbliche deregolative e dell'iniziativa finanziaria, all'intero stock immobiliare, determinando così cospicui incrementi di prezzo sia dei suoli urbani che del patrimonio edilizio in generale<sup>1</sup>. L'aumento delle rendite della quasi totalità del complesso dei beni immobiliari si registra indifferentemente nella maggior parte delle aree urbane, attenuando l'importanza del

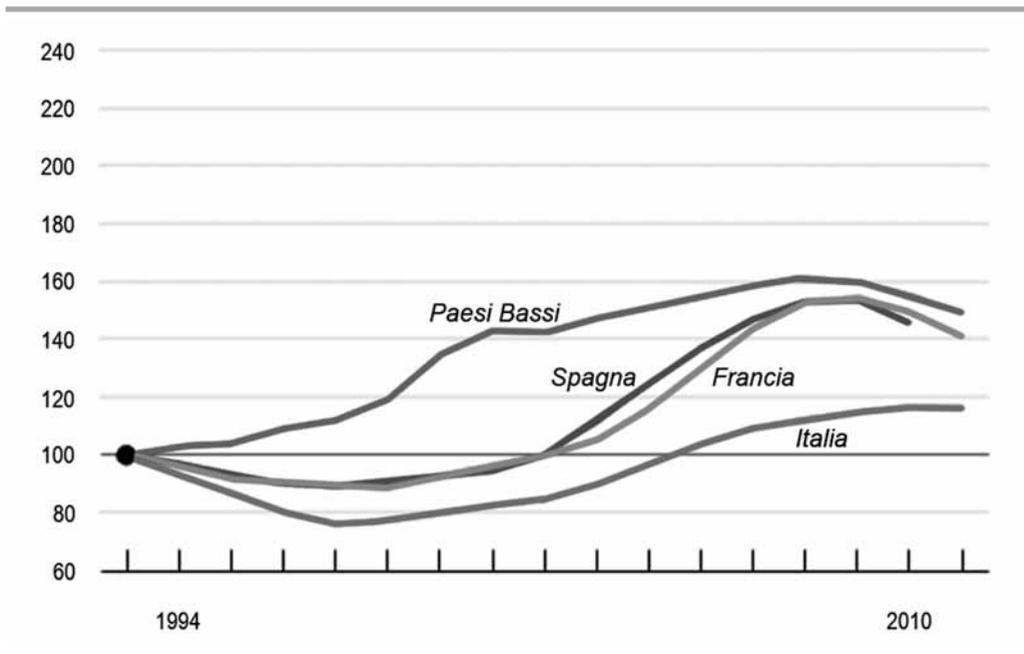
---

<sup>1</sup> Nel periodo 1997-2011 il prezzo degli immobili è aumentato del 178% in Gran Bretagna, del 175% in Svezia, del 157% in Spagna, del 152% in Francia, del 118% in Irlanda, del 98% in Danimarca, del 95% negli USA, del 93% in Italia e del 90% in Olanda; si cfr. a proposito la periodica rilevazione "Global house prices" pubblicata dal quotidiano *The Economist* e disponibile sul sito web [www.economist.com](http://www.economist.com).

fattore localizzativo che si era invece rivelato di fondamentale importanza sia nella stagione dell'espansione urbana del primo boom immobiliare, ove i suoli sui quali si formavano le rendite più cospicue erano quelli esterni al perimetro urbano (i cosiddetti suoli *marginali*), sia durante la ristrutturazione economica caratterizzata dal recupero delle grandi aree dismesse, nella quale l'interesse verso la conversione di aree dismesse ha determinato rendite differenziali significative fra i suoli urbani.

Il recente periodo del boom immobiliare, invece, si caratterizza per l'incremento di quella parte del valore che risulta indipendente dalla posizione dei beni all'interno della città, definibile quale "rendita assoluta"; la rendita assoluta trova origine nel principio di agglomerazione, elemento fondante, secondo l'economia spaziale, della formazione dei sistemi urbani (Evans, 1985; Camagni, 1993)<sup>2</sup>. L'estensione dei processi di valorizzazione alla totalità dello stock immobiliare esistente è imputabile alla progressiva finanziarizzazione del mercato, che agisce sia sugli immobili esistenti, ad esempio attraverso le politiche di messa a reddito del capitale fisso detenuto dai grandi gruppi industriali, che attraverso l'internazionalizzazione delle grandi operazioni di trasformazione urbana (Caudo, 2007).

Figura 2.1:  
ANDAMENTO DEI PREZZI DEGLI IMMOBILI RAPPORATI AL REDDITO MEDIO PRO-CAPITE 1994-2011 (*The Economist*)



<sup>2</sup> Sul concetto di rendita assoluta si registra un dibattito fra alcuni economisti della cosiddetta *new urban economics*, che avanzano dei dubbi in merito alla sua esistenza, e gli autori che, recuperando l'impostazione marxista, la mettono in relazione al principio di agglomerazione. Secondo questi ultimi, infatti, la negazione dell'esistenza della rendita assoluta sarebbe contraddetta da una serie di evidenze, fra le quali la presenza di un prezzo anche per le terre cosiddette *marginali*.

In merito a quest'ultimo aspetto si può considerare, del resto, come proprio durante l'ultimo ciclo immobiliare (1996-2007) si siano affacciati sulla scena del mercato dei suoli nuovi soggetti che hanno sovrapposto in parte la loro attività a quella, più consueta, degli "immobiliaristi" legati al sistema finanziario. Questi soggetti, sino ad ora conosciuti solo nei mercati americani e nord-europei, si possono definire col termine anglosassone "*developers*". I *developers* sono operatori di mercato alle cui spalle operano intrecci complessi di società bancarie, fondi di investimento e società immobiliari, che permettono loro di anticipare i capitali per condurre autonomamente l'intero arco di un'operazione di trasformazione immobiliare complessa, a partire dall'acquisizione dei terreni, ricoprendo poi tutte le fasi successive: sviluppo del progetto, costruzione, vendita e gestione del patrimonio immobiliare realizzato. Questi operatori hanno legato il proprio marchio a molti progetti urbani contemporanei, come l'americana Hines, con gli interventi al Parque Diagonal Mar di Barcellona e con il progetto ex-Fiera di Milano, Pirelli RE con il recupero dell'area Bicocca, Westfield con gli interventi di realizzazione di grandi centri commerciali, l'olandese MAB con la riconversione del porto di Amburgo<sup>3</sup>. La capacità d'intervento di questi grandi gruppi è alimentata dalle ingenti quantità di denaro detenute dalle società di gestione di fondi immobiliari, che acquisiscono proprietà, oppure titoli di società immobiliari, consentendo ai sottoscrittori del fondo di investire in immobili senza detenerli direttamente (Cesarini e Gualtieri, 2005, pp.68-71). I primi fondi hanno fatto il loro ingresso in Europa a partire dagli anni Sessanta, quando in Inghilterra, Germania e Francia vengono varati i primi provvedimenti legislativi diretti ad indirizzarne il contenuto ed il funzionamento; il loro effettivo sviluppo, sia quantitativo che qualitativo si è registrato però a partire dagli anni Novanta, anche a seguito della diminuita redditività di molti titoli di stato dell'area europea; in Italia, ad esempio, le regole per l'istituzione di fondi immobiliari sono stabilite nel 1994, ma solo con l'approvazione del Testo Unico delle Finanze, nel 1998, si apre la strada ad una loro concreta formazione.

Gli obiettivi economici perseguiti dai fondi immobiliari influenzano in misura significativa le caratteristiche dei progetti urbani nei quali ne viene impiegato il capitale, sino a determinare direttamente i programmi e gli obiettivi pubblici in materia. A riguardo si evidenzia come in genere i fondi privilegino l'investimento solo in alcune città europee (sovente nelle prime due/tre principali città di ogni Paese), e soprattutto come prevalga l'interesse ad investire in alcune destinazioni specifiche: complessi terziari (uffici e commercio), grande distribuzione, contenitori destinati alla logistica, alberghi e altre attrezzature per il turismo e tempo libero, case per anziani. La destinazione d'uso residenziale è fra quelle che inizialmente vengono

<sup>3</sup> Cfr. «Top 15 Developments in Western Europe», *Property EU Magazine*, n. 2, marzo 2009, pp.44-49 (web: <http://www.property-magazine.eu>).

espressamente escluse dagli obiettivi di investimento dei fondi<sup>4</sup>; gradualmente, però, anche tale destinazione fa la sua comparsa, specie se accompagnata da un variegato mix funzionale che garantisce, come in un normale investimento azionario, una “diversificazione dei rischi” (Ave, 2004, pp. 204-209). Sempre in tema di diversificazione dei rischi anche la presenza di edilizia residenziale privata a prezzi calmierati (*inclusionary housing*), inizialmente reputata come non sufficientemente remunerativa, è oggi una destinazione privilegiata negli interventi *mixed use* in quanto in grado di garantire un effetto anti-ciclico nei periodi di stallo della domanda di alloggi a libero mercato (Urban Land Institute, 2011, p. 56).

Sul ruolo dei fondi immobiliari nella trasformazione della città contemporanea si evidenziano prese di posizione molto distanti fra loro. Di sicuro è possibile evidenziare come i nuovi soggetti che investono sul mercato immobiliare, abbiano, almeno in parte, cambiato natura. Ad avviso di chi scrive, ad esempio, appare interessante comprendere quali conseguenze sul mercato immobiliare e sulle trasformazioni urbane abbiano determinato le ingenti quantità di investimenti provenienti da settori “istituzionali”. I capitali istituzionali, fra cui i fondi pensione e i fondi comuni, esigono mediamente dalla quota di capitale investito in un’impresa un rendimento annuo minimo del 15%; tali fondi privilegiano investimenti diversificati che abbracciano sia il mercato immobiliare europeo che quelli asiatici (indiano e cinese). Gli investimenti europei dei fondi pensione si rivolgono specialmente al mercato immobiliare olandese e tedesco: quest’ultimo, definitivo dagli esperti come *boring*, noioso, garantisce redditività molto contenute specie se paragonate a quanto ricavato con gli interventi più speculativi; al contempo, però, tale investimento è reputato maggiormente affidabile. L’interesse dei fondi pensione nei confronti di investimenti meno speculativi ed esposti a bassi rischi è sottolineato anche dalla sempre più frequente adesione a forme di “investimento socialmente responsabile” (Gallino, 2011, pp.234-240)<sup>5</sup>.

Accanto all’evoluzione recente delle dinamiche del mercato immobiliare e dei relativi processi di trasformazione urbana, si sta assistendo, in campo europeo, alla sperimentazione di nuovi sistemi di recupero pubblico della rendita che definiscono una risposta alle nuove strategie di valorizzazione immobiliare.

Questi sistemi di recupero si fondano sulla constatazione che la rendita nasce da un vantaggio oggettivo dei suoli e degli immobili urbani, frutto dell’azione, pubblica e

<sup>4</sup> In merito al tema della residenza occorre osservare come questa sia invece una funzione contemplata nei programmi di gestione e valorizzazione del patrimonio esistente, con particolare riferimento agli immobili di pregio situati nel cuore delle città europee.

<sup>5</sup> Luciano Gallino osserva a tale proposito come il 10% dei fondi pensione inglesi abbia aderito a forme di investimento socialmente responsabili, nelle quali “l’attore che lo effettua [l’investimento, ndr] tiene conto in anticipo sia del genere di prodotti e di servizi offerti dall’impresa cui è destinato [...] sia delle possibili conseguenze di esso sul mercato del lavoro e sui rapporti con la comunità”.

Figura 2.2:  
I PRINCIPALI INVESTIMENTI DEI DEVELOPERS IN EUROPA (Property EU Magazine, n.2, marzo 2009)



privata, che con il tempo ha concorso alla costruzione collettiva della città. In particolare sono due gli aspetti che influiscono sulla formazione della rendita: la condizione di agglomerazione urbana (rendita assoluta) e la posizione relativa dei suoli oggetto di trasformazione (rendita differenziale) rispetto a determinate dotazioni della città (infrastrutture, servizi, aree di valore storico, ambientale, ecc.). In altre parole è possibile affermare che il valore di un lotto di suolo urbano dipende quasi esclusivamente da fattori esterni ai suoi confini, fra i quali svolgono un ruolo essenziale le decisioni e modificazioni frutto della volontà pubblica (Rypkema, 2001)<sup>6</sup>. Muovendo da questa constatazione alcuni economisti urbani hanno definito una nuova strategia di controllo sociale della rendita fondiaria, che avviene non tanto attraverso la sua negazione di principio (come nel caso dei modelli di normalizzazione dei valori dei suoli), quanto piuttosto attraverso la sua “tassazione” che, poiché non si attua necessariamente in termini fiscali, possiamo più genericamente definire come “recupero del plusvalore”. Secondo Roberto Camagni un corretto obiettivo di politica urbanistica, a cui si conformano i sistemi di recupero del plusvalore fondiario, può essere pertanto quello di assecondare la domanda di agglomerazione facendo poi confluire alla collettività una parte del plusvalore stesso (Camagni, 1993, p. 199; Gaeta, 2010, pp.76-77)<sup>7</sup>.

Un importante corollario a questa visione è quello per il quale, non essendo la rendita una componente del costo di produzione, la sua tassazione non incide sul prezzo dei prodotti (immobiliari) e non arreca dunque alcun danno al consumatore.

Queste innovazioni, tuttavia, non sempre sono state seguite da politiche in grado di recuperare dal bacino di rendita prodotta con la bolla immobiliare una congrua quota di plusvalore per contribuire alla costruzione del sistema pubblico di welfare: l'impressione prevalente, per alcuni contesti, ed in particolar modo per quello italiano, è quella di un'occasione perduta, specie se si rapportano queste realtà con quanto avvenuto nelle contemporanee esperienze europee (Camagni, 2008, pp.39-57). Ciò che appare interessante nella strategia di recupero dei plusvalori fondiari, è come tale approccio possa trovare concrete possibilità di sviluppo ove gli attori interessati alle trasformazioni si conformino alle politiche pubbliche che, pur riconoscendone un equo profitto, individuano sistemi per il ritorno alla collettività di un ampio margine di rendita. Non a caso tali sistemi hanno trovato maggior fortuna in contesti caratterizzati non solo da elevata competenza amministrativa, ma anche da un più maturo comportamento imprenditoriale. Per questo è interessante evidenziare come il ritorno alla mano pubblica

<sup>6</sup> Donovan Rypkema dimostra che il valore di un suolo è determinato da fattori “esterni” (economici, politici e sociali) e dalla condizione fisica delle aree (che può reputarsi in parte come un fattore connesso al suolo stesso, ed in parte relativo ai beni immobiliari contermini).

<sup>7</sup> Il recupero pubblico del plusvalore, il cui fondamento risiede nel riconoscere come l'azione della collettività sia stata alla base della sua formazione, trova peraltro un'ulteriore giustificazione: Luca Gaeta ritiene infatti come lo sforzo della domanda locale, giocando un ruolo essenziale nel successo delle trasformazioni immobiliari, debba trovare una legittima compensazione nella formazione di misure volte a restituire parte della rendita alla comunità sotto forma di dotazioni e altre utilità di interesse pubblico.

di parte della rendita garantita dalle trasformazioni possa incrociarsi con le strategie dei *developers*. In particolare alcune caratteristiche delle modalità di intervento di questi nuovi soggetti, come la preferenza per la realizzazione di operazioni di trasformazione da “cielo a terra” attraverso un’unica regia, l’interesse per gli interventi di grande dimensione territoriale ed economica e la prevalenza di certe destinazioni d’uso, consenta di definire un primo quadro di opportunità e criticità che la mano pubblica può attendere nel rapporto con questa nuova forma di investimento nelle trasformazioni.

In conclusione si può affermare come il nuovo paradigma di rendita, che trova riscontro con le dinamiche dei processi più evoluti di rigenerazione urbana, comporti una rilevante svolta concettuale: la rendita non è più intesa quale ostacolo da sopprimere per migliorare gli esiti delle trasformazioni, bensì quale variabile connessa alla qualità urbana, della quale, piuttosto, debbano essere messi in discussione i sistemi di appropriazione e di ripartizione (Camagni, 1999, pp.321-332). Tale riflessione, nata dalle ricerche degli economisti urbani trova una certa simmetria anche nelle recenti trattazioni dei più accesi critici della città neoliberista, quando affermano come nei meccanismi di formazione della rendita si evidenzino elementi contraddittori: essa rappresenta per certo uno dei fattori attraverso cui si mettono in atto i processi mondiali di estrazione di valore, ma, al contempo, è determinata anche dalle qualità ed autenticità locali (Harvey e Smith, 2005, pp.54-57). Le conseguenze sui processi di rigenerazione urbana di questi nuovi paradigmi interpretativi della rendita saranno oggetto di riflessione nel prosieguo dello studio; nel prossimo paragrafo, in particolare, sarà proposta una rassegna di alcuni modelli di *land value capture* applicati usualmente nella gestione delle trasformazioni urbane, cui farà seguito la trattazione di alcune *best practices* internazionali.

## 2.2

### Forme spaziali della città della rendita

È convinzione comune che la città scaturita dalle politiche urbane neo-liberiste presenti peculiari caratteristiche sociali e spaziali. Allo scopo di definire un quadro esauriente di queste peculiarità è necessario considerare il particolare approccio alla realtà urbana da parte dei soggetti protagonisti dell’ultimo boom immobiliare.

I soggetti protagonisti della città del libero mercato, dai *developers* ai disinvolti progettisti “archistar”, hanno introdotto una visione della città che tende ad equipararla ad un prodotto commerciale, da poter acquistare, modificare e proporre sul mercato (La Cecla, 2008, pp.34-25). Allo stesso tempo il nuovo protagonismo delle città sulla scena competitiva del mercato mondiale ha determinato la riduzione degli spazi urbani a mero oggetto di consumo, ad opera di progetti di trasformazione caratterizzati da

soluzioni architettoniche individuali, che si nutrono letteralmente dei margini, dei vuoti e delle parti dismesse dalle precedenti attività (Koolhaas e Mau, 1995, p. 967)<sup>8</sup>. Questa tendenza peraltro è enfatizzata dall'inedito interesse verso la progettazione di alcuni punti spettacolari della città, lasciando il resto alla trasformazione ordinaria gestita dalle sole forze di mercato. Non è un caso quindi se i teorici della città plasmata dal real estate considerano la città contemporanea a partire dall'assunto per cui tutti gli spazi urbani sono indifferenziati e ripetitivi, sintetizzato dall'eloquente similitudine di Rem Koolhaas sulla città generica, per cui "la città contemporanea è come l'aeroporto contemporaneo" (Koolhaas, 2006, p.27). Solo dal riconoscimento dell'idea per cui le città contemporanee sono prive di differenze, contesto e specificità, infatti, scaturisce l'agognata legittimazione dei progetti market-oriented, finalizzati alla produzione di *brand* architettonici da spendere sul mercato globale della competizione urbana, ove le caratteristiche sociali e spaziali dei luoghi vengono banalizzate se non del tutto annullate.

È evidente come tale approccio sia portatore di una logica quanto meno estranea ai principi della tradizione europea del progetto urbano, che si fonda fra l'altro proprio sulla riscoperta, a partire dal secondo Dopoguerra, delle specificità del contesto della città grazie agli studi di Saverio Muratori sul tipo e la formazione del tessuto urbano. Non è un caso del resto se gli eredi di questa tradizione contestano ai teorici della città generica l'assenza di una capacità di interpretazione critica dello spazio costruito: Manuel de Solà-Morales ad esempio, in uno scritto dal titolo significativo "Contro le metropoli universali", evidenzia come le città dell'Europa mediterranea manifestino specificità tali, per complessità d'uso, rapporto con la topografia dei luoghi, parcellizzazione dei tessuti, organizzazione stradale, in virtù delle quali non possono essere assimilate alle metropoli americane o del sud-est asiatico, cui fanno spesso riferimento i teorici della città generica indicandole quali modelli-tipo dello spazio urbano odierno (de Solà Morales, 2008, pp. 154-165).

La compromissione della dimensione locale del progetto per mezzo di trasformazioni urbane consone all'immaginario globale introduce nella città contemporanea nuove *parti*, fortemente estranee all'organizzazione spaziale preesistente, che inducono all'inevitabile constatazione della frammentazione della città contemporanea, al "rifiuto della grande figura della continuità, che pure ha dominato a lungo lo spazio urbano occidentale, divenendo figura dell'ordine spaziale e dell'ordine sociale" (Secchi, 2009, pp.92-94). Bernardo Secchi riconosce implicitamente, con questa affermazione, come il codice di lettura e di progetto della morfologia della città contemporanea abbia subito

---

<sup>8</sup> L'idea della città come oggetto di consumo, e a sua volta "consumatore" di spazi e luoghi, è esposta da Rem Koolhaas, uno dei teorici più vicini all'approccio neo-liberista sulla città: *Now we are left with a world without urbanism, only architecture, ever more architecture. The neatness of architecture is its seduction; it defines, excludes, limits, separates from the "rest" – but it also consumes. It exploits and exhausts the potentials that can be generated finally only by urbanism, and that only the specific imagination of urbanism can invent and renew.*

un cambiamento legato al tramonto di un ordine sociale ed alla sua sostituzione con nuovi codici. Sappiamo molto delle condizioni con cui si sono strutturati i programmi dell'urbanistica moderna o keynesiana, nella quale gli strumenti di controllo del progetto, norme, abachi, regolamenti edilizi, piani e commissioni, "hanno preteso" talora di essere anche modi di organizzare il progetto della città, confondendo regole e programmi, e conseguendo esiti sovente incerti e interrotti (Secchi, 1989, p.149). Ma lo sforzo di condivisione sociale degli interventi teso a definire progetti trasmissibili, nuovi esempi di costruzione di "città pubblica", ha talvolta contribuito a creare spazi urbani dotati di morfologie coerenti. Nell'attuale "ordine" sociale, per continuare ad usare la terminologia di Secchi, si inverte la consueta relazione spaziale fra pubblico e privato: la sfera privata assurge ad un nuovo ruolo di protagonismo, proiettando la propria immagine nel campo dello spazio urbano (Gregotti, 1993, p.79)<sup>9</sup>. In questo caso il linguaggio dell'architettura viene usato quale veicolo delle intenzioni private sulla città: l'architettura diviene così l'unico luogo di sintesi delle istanze dei diversi soggetti che partecipano alla trasformazione urbana (clienti, istituzioni, progettisti), le cui potenzialità comunicative sono utilizzate quale formidabile arma per plasmare lo spazio della città. Occorre precisare, ad ogni modo, che sarebbe semplicistico considerare esclusivamente questa nuova condizione solo come esito dell'azione delle forze di mercato e non anche dei cambiamenti generali della società (Ingersoll, 2004, pp.8-9); è necessario infatti precisare come taluni aspetti del progetto della città contemporanea siano forieri anche di condizioni e spunti positivi per lo stato attuale della ricerca: ad esempio la rinnovata dialettica pubblico / privato è stata ben interpretata da alcune tendenze di riforma del progetto urbano contemporaneo, esemplificate fra l'altro dalle *best-practices* studiate nel presente testo. Ciò che preme evidenziare ora è piuttosto la progressiva perdita di interesse alla coerenza morfologica delle nuove parti di città prodotte con la logica dell'estrazione di rendita, che trova una ragione determinante, ma non esclusiva, proprio nella questione della nuova relazione fra pubblico e privato: si può affermare come la "città digitale" contemporanea è ormai diventata indipendente dal contesto (*footloose*), molto di più di quanto non siano arrivati ad esserlo i mercati internazionali del *real estate* che hanno svolto un ruolo chiave nella sua formazione (Graafland, 2010).

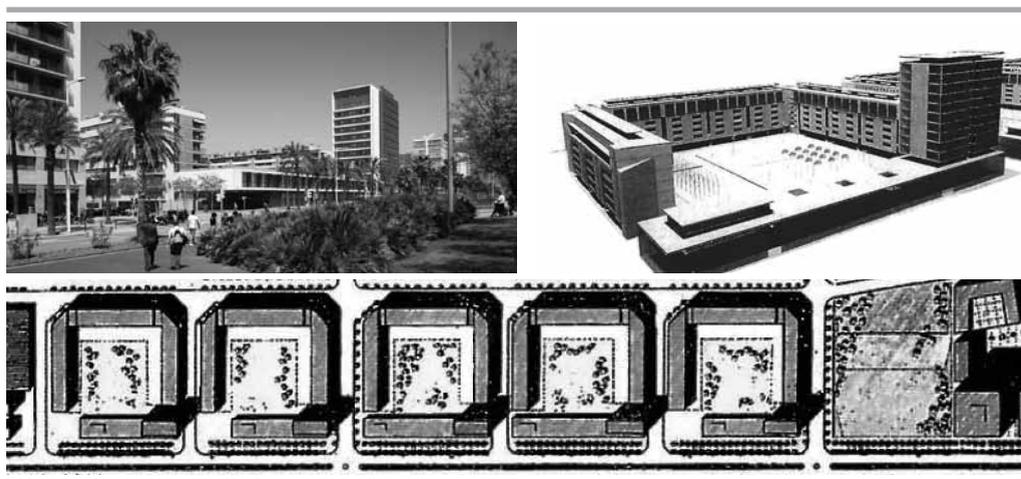
La considerazione della città come prodotto e la prevalenza delle istanze proprie della sfera privata sulle necessità del contesto costituiscono due elementi basilari per la comprensione delle logiche di costruzione del progetto nell'età del *real estate*. Occorre tuttavia evidenziare un ulteriore elemento chiave in questa tendenza: il progressivo passaggio di mano, nella predisposizione dei progetti sulla città, dal settore pubblico alle grandi società immobiliari, che propongono autonomamente

<sup>9</sup> La presenza del privato nel pubblico si manifesta in varie forme, "dalla *corporate image* alla superespressività delle villette di periferia", come evidenziato da Vittorio Gregotti.

programmi e *masterplan* alle amministrazioni locali. Parallelamente a quanto visto sinora, infatti, la progressiva riduzione del campo di influenza dei poteri pubblici nell'indirizzo dei progetti urbani ha determinato, anche per effetto del peso sempre crescente dei plusvalori immobiliari, il passaggio ad una nuova fase di estrema intraprendenza dei soggetti privati, che si sono sostituiti al potere pubblico nel ruolo di progettisti della città. Questa tendenza ha interessato molti Paesi e, nel panorama europeo, ha influenzato con particolare interesse le politiche urbanistiche dell'Europa meridionale. In particolare, con l'affermarsi delle logiche neo-liberali nella gestione della città, viene messo in discussione il difficile compromesso fra necessità collettive e valorizzazioni private conseguenti alle scelte del progetto di città. Questo compromesso, che trova origine nei progetti, nelle strumentazioni urbanistiche e legislative elaborate fra le due guerre mondiali, ha permesso di conseguire risultati esemplari nella tradizione "moderna" del progetto urbano. Anche in Italia, sia pure con qualche anno di ritardo, la legge urbanistica del 1942 introdusse il principio per cui l'attuazione del piano regolatore dovesse avvenire sotto il controllo di piani particolareggiati redatti dal comune e approvati con il ricorso a procedure che garantissero una forma di partecipazione, ancorché allora limitata dalle logiche corporative del regime. Questo principio, che non ebbe attuazione immediata nel periodo della ricostruzione successiva agli eventi bellici, fu poi rafforzato con i provvedimenti in campo urbanistico assunti dal primo centrosinistra italiano fra la fine degli anni Sessanta e la seconda metà degli anni Settanta: il riconoscimento della possibilità di realizzare piani attuativi di iniziativa privata venne infatti temperato dalla introduzione degli standard urbanistici obbligatori. Negli ultimi anni il debole equilibrio fra progetto privato e garanzie collettive è stato definitivamente cancellato dai molteplici provvedimenti disorganici che hanno premiato la trattativa diretta fra le amministrazioni ed i promotori immobiliari, in deroga ai principi ed alle regole della pianificazione generale (Brenna, 2008). Questa forma di trattativa è risultata spesso priva di una visione progettuale complessiva sugli obiettivi pubblici da conseguire, ancora prima che di specifiche modalità di recupero dei plusvalori, ed ha quindi ulteriormente indebolito l'idea dell'imprescindibilità di una forte componente pubblica nel progetto di città.

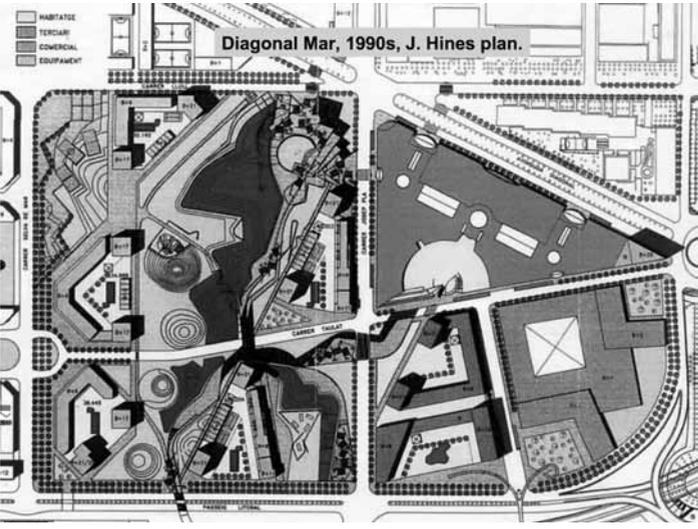
Le recenti operazioni di trasformazione immobiliare in corso a Milano, fra cui Santa Giulia, Garibaldi-Repubblica, Citylife, ex Falck di Sesto San Giovanni, forniscono una visione della volubilità dei programmi municipali che si determinano in assenza di un preventivo progetto di città: sovente in questi casi le "contropartite" pubbliche alle operazioni immobiliari mutano frequentemente di natura e dimensione, ponendosi più come pretesto per legittimare le trasformazioni che non come reali obiettivi collettivi (Arcidiacono e Pogliani, 2008).

Figura 2.3:  
BARCELONA: LE CINCO MANZANAS DI CARLOS FERRATER



Il passaggio alla sfera privata del controllo del progetto urbano determina conseguenze che investono non solo il bilancio pubblico / privato, ma anche la morfologia dei progetti. Un buon esempio di questa tendenza è rappresentato dall'espansione del fronte marittimo di Barcellona seguito alla realizzazione della *Vila Olímpica*: il prolungamento del fronte marittimo a levante della città, sino alla congiunzione con la Diagonal, si realizza attraverso la riqualificazione di alcune aree del quartiere del *Poble Nou*. Due operazioni immobiliari, a dieci anni di distanza l'una dall'altra, conseguono risultati diametralmente opposti, qualificandosi come espressione tangibile di due diversi modelli di controllo del progetto. La prima operazione, la costruzione di cinque isolati (*manzanas*) lungo il fronte mare, è gestita dalla municipalità, che possiede parte dei suoli dismessi su cui è prevista la trasformazione. Il progetto è scelto attraverso un concorso pubblico che premia la proposta di Carlos Ferrater. Gli isolati progettati da Ferrater, destinati in parte a residenza sociale, propongono un'inedita sintesi fra l'isolato chiuso della Barcellona modernista e il blocco aperto del periodo funzionalista del GATCPAC, il gruppo di architetti catalani che collaborò con Le Corbusier all'elaborazione del Plan Macià del 1932 (Busquets, 2004, p.250-266). La soluzione di Ferrater permette di poter percepire il mare da ciascun punto del complesso senza stravolgere il linguaggio dell'*Ensanche* ma adattandone la sintassi alla posizione di limite rispetto all'affaccio a mare lungo la Ronda Litoral. Il progetto è stato assunto come riferimento dalla municipalità per la stesura della modifica del *Plan General Metropolitano* che darà attuazione agli interventi secondo una logica di controllo pubblico delle operazioni. Il secondo intervento è la trasformazione *Diagonal Mar*, che prosegue la costruzione del fronte mare attraverso un'importante operazione urbanistica privata realizzata a

Figura 2.4:  
BARCELONA: IL PARQUE DIAGONAL MAR REALIZZATO DAL DEVELOPER HINES



partire dagli anni Novanta. In questo caso mutano i soggetti con cui l'amministrazione è chiamata a rapportarsi: per la prima volta si tratta di grandi imprese finanziarie nord-americane, che garantiscono la possibilità di sviluppare rapidamente i progetti in vista del collegamento con l'operazione di apertura della *Diagonal* al mare. I programmi vengono proposti direttamente dai soggetti attuatori: nel 1990 il *developer* Kepro redige un primo progetto di trasformazione imperniato attorno alla previsione di un centro commerciale, uffici e residenze. Successivamente la crisi economica compromette le sorti della proposta rendendo di fatto non attuabile la soluzione a causa della caduta del mercato degli uffici. A partire dal 1997 il *developer* Hines, che rileva l'operazione, propone un nuovo progetto, caratterizzato da un centro commerciale e 1.600 nuovi appartamenti da realizzarsi in edifici a torre. Il design dell'isolato sul mare prevede la realizzazione di una grande quadra, di oltre venti ettari, in cui gli edifici per appartamenti sono distribuiti all'interno di un parco pubblico realizzato secondo un progetto di Enric Miralles. L'amministrazione accetta la proposta di Hines, con la sola condizione che le gli spazi e le attrezzature pubbliche siano concluse entro il 2004, in occasione dell'apertura del Forum Internazionale delle Culture, e sovvertendo per la prima volta il primato del progetto urbano pubblico che aveva caratterizzato sino ad allora il "modello Barcellona"; la distorsione del modello, in questo caso, finisce per autoalimentarsi: gli obiettivi pubblici volti alla rapida realizzazione delle urbanizzazioni connesse al Forum si conformano alle aspettative dell'iniziativa privata che, al contempo, vede aumentare il valore dei suoli proprio in ragione dell'evento internazionale promosso dalla municipalità (Ingrosso, 2011, pp.90-97). La forma della città, in questo caso, è il risultato del progetto propugnato dal *developer* che sostituisce la trama di Cerdà con un grande parco pubblico, impropriamente paragonato dal marketing ad un nuovo Central Park, che funge da sfondo per le torri residenziali collocate al suo interno. Il progetto degli spazi collettivi proposto da Miralles è teso a caratterizzarne fortemente l'immagine, nel tentativo di attribuire una forza connettiva al disegno degli spazi e dell'arredo urbano ricucendo così la struttura "dispersa" dell'intervento entro le articolate linee fitomorfe del parco.

È quindi possibile affermare come il ricorso ad ingenti investimenti esterni nel recupero delle aree urbane comporti il rischio di cedere ai soggetti in grado di disporre di una più ampia capacità di credito anche il controllo del progetto degli interventi, e di conseguenza la perdita di un'attenzione critica al contesto. Sovente, infatti, tali soggetti sono portatori di razionalità estranee alle condizioni del luogo, essendo interessati alla sola valorizzazione patrimoniale degli immobili che, una volta realizzati, vengono ceduti o locati. L'iniziativa pubblica è quindi chiamata alla difficile sfida di restituire la dimensione locale nelle dinamiche del mercato urbano mondiale (Gaeta, 2006, pp.101-104).

L'influenza della razionalità di mercato nelle trasformazioni urbane ha determinato un cambiamento radicale non solo nei processi di pianificazione ma anche nelle morfologie della città prodotte negli ultimi anni. Il caso del *parque Diagonal Mar* rappresenta, in questo senso, un progetto paradigmatico. La pratica del progetto urbano, di fronte alle forze di mercato, rinuncia infatti a molti degli aspetti che l'avevano contraddistinta nella sua tradizione, come la presenza di un programma pubblico rilevante, la capacità di leggere in senso multi scalare il contesto (integrando quindi anche le logiche di piano nella formulazione delle scelte) e l'interesse verso l'interpretazione delle tracce del contesto, siano esse ambientali, storiche o architettoniche, da assumere quale matrice delle scelte progettuali. Non è un caso, del resto, se è proprio Giancarlo De Carlo, uno degli esponenti più rappresentativi della scuola italiana del progetto urbano, ad individuare, nella pratica deregolativa dei *progetti speciali* degli anni Ottanta e Novanta, il legame fra valorizzazione immobiliare e progetto, in cui l'assenza di visione urbana è sostituita da proposte architettoniche incapaci di impegnarsi nelle prospettive dell'interesse collettivo (De Carlo, 1991).

A tale riguardo è possibile considerare come il diverso sistema di rapporto fra pubblico e privato prefigurato dagli strumenti di *value recapture* possa essere la sede per un rilancio del tema dell'interesse pubblico anche nelle forme del progetto urbano; per arrivare a questo obiettivo è necessario considerare tali strumenti non in maniera settoriale, ma quali "attrezzi" cui il pianificatore può ricorrere per favorire una maggiore utilità pubblica delle trasformazioni non solo in termini quantitativi, ma anche in chiave progettuale.

In particolare, gli strumenti di socializzazione della rendita immobiliare possono consentire alcune ricadute essenziali sotto il profilo progettuale: la possibilità di svincolare le scelte localizzative dall'assetto proprietario delle aree nonché l'ampliamento del *range* di attrezzature e spazi pubblici conseguibili. Entrambi questi aspetti consentono la formazione di progetti in cui il sistema degli spazi pubblici può giocare un ruolo ordinatore dell'assetto costruito: si tratta, però, di un ruolo ben diverso da quello interpretato dagli spazi pubblici del movimento moderno, quali grandi figure continue, a sfondo degli insediamenti e delle infrastrutture. Lo spazio pubblico prefigurato nei progetti ad alto recupero del plusvalore, come si vedrà in seguito, si configura piuttosto quale luogo di mediazione fra le parti pubbliche e private degli insediamenti, in cui il sistema di relazioni fra i diversi materiali urbani che li compongono diventa essenziale per la qualità del progetto. Qualità che si misura non più nella capacità di figurare un ordine sociale quanto, come notato da Michel Corajoud, nell'efficacia di uno spazio di trasmettere "benessere e felicità" (Corajoud, 2010, pp.37-44). Per questo gli spazi collettivi attorno a cui pensare il

progetto possono strutturarsi secondo le forme della rete, a collegamento non solo dei luoghi interni agli interventi, ma anche degli altri spazi pubblici nell'ambito urbano, da valorizzare secondo un progetto strategico di città. Questa nuova condizione della sfera pubblica nel progetto è forse, per usare le parole di Cristina Bianchetti “un po' meno estesa” e “non più duratura” (Bianchetti, 2011, pp.77-105), ma si apre ad una complessa declinazione di usi e forme, così come ad un'ibridazione fra funzioni pubbliche e private che ben si presta a coniugarsi con i sistemi gestionali studiati in questo volume.



### 3. MODELLI DI *LAND VALUE CAPTURE* NEI PROCESSI DI RIGENERAZIONE URBANA

---

Obiettivo di questo capitolo è la costruzione di una rassegna dei modelli di recupero dei plusvalori fondiari utilizzati più frequentemente nei processi di rigenerazione urbana che risponde, nell'ambito del presente studio, a due esigenze fondamentali. La prima è correlata alla necessità di delineare, nel vasto campo delle metodologie di socializzazione della rendita immobiliare, una prima classificazione delle diverse modalità di recupero dei plusvalori in rapporto alla gestione delle trasformazioni, per evidenziarne sinteticamente le possibili conseguenze sugli esiti sociali, economici e progettuali. Parallelamente una seconda esigenza, di ordine applicativo, riguarda la necessità di costruire un efficace inquadramento teorico delle *best practices* analizzate nella successiva parte dello studio, anche allo scopo di collocarne i contenuti rispetto alla generalità delle possibili strategie di captazione del *planning gain*.

La trattazione condotta, pertanto, non si propone di definire una sistematizzazione generale dell'argomento attraverso una rigorosa classificazione tassonomica, quanto di definire un quadro di riferimento dei principali modelli praticati, nell'ambito della gestione dei processi di rigenerazione urbana. Occorre peraltro mettere in evidenza come diversi studi si siano già cimentati con l'obiettivo di descrivere per tipologie principali gli strumenti di ripartizione del plusvalore fondiario, i cui risultati non possono non essere considerati in questa sede, anche allo scopo di ponderare i criteri della rassegna qui proposta. Fra questi, ai fini della presente trattazione, riveste particolare interesse la classificazione avanzata dal gruppo di studio del programma europeo URB-AL, coordinato da Josep Maria Llop Torné, che consente di inquadrare il tema in termini generali distinguendo i modelli di recupero del plusvalore a seconda della natura prevalente dello strumento impositivo: legislativo, fiscale, economico, urbanistico, gestionale, partecipativo, ecc. (Llop Torné, 2005, pp.92 e ss.). Al contempo, altre riflessioni teoriche permettono di focalizzare l'argomento in senso più prossimo alla questione del rapporto fra trasformazioni urbane e recupero dei plusvalori fondiari generati. Fausto Curti, ad esempio, analizza i diversi modelli di ripartizione della rendita secondo le varie modalità di definizione sul "piano tecnico" del contributo redistributivo (Curti, 1999, pp.25-29). Roberto Camagni, invece, opta per la distinzione fra "metodi alternativi di cattura dei plusvalori" sistematizzando le recenti esperienze

internazionali, e ponendole in relazione anche alle diverse figure coinvolte dal processo di recupero delle rendite: *developers*, proprietari fondiari, amministrazione pubblica (Camagni, 1999, pp.325-332; Camagni, 2008, pp.39-47).

La rassegna proposta in questa sede è diretta ad approfondire gli strumenti di recupero del plusvalore fondiario usualmente attuati nell'ambito della gestione delle trasformazioni urbane, escludendo pertanto dalla disamina tutti quegli strumenti che non hanno valenza urbanistica o che, perlomeno, non attengono direttamente ai processi di rigenerazione urbana, come le leve di natura fiscale (imposte sulla consistenza immobiliare o sull'incremento di valore, contributi di miglioria) o di politica economica (redistribuzione attraverso la spesa pubblica). È obiettivo precipuo della presente trattazione, infatti, evidenziare la reciproca influenza fra i diversi modelli di recupero del plusvalore ed i relativi risvolti nella gestione pubblica del progetto urbano, anche sotto il profilo della possibilità di influenzare positivamente gli esiti delle realizzazioni fisiche coordinando le diverse razionalità coinvolte nei processi di rigenerazione. Come ha infatti evidenziato Matthew Carmona, la moltiplicazione e la progressiva specializzazione delle figure che giocano un ruolo nell'ambito delle modificazioni urbane, spesso portatrici di interessi differenti e contrapposti, favoriscono l'impovertimento qualitativo degli esiti delle operazioni di trasformazione (Carmona, Tiesdell, Heath e Oc, 2010, pp.284-286)<sup>1</sup>.

La necessità di costruire, nella gestione delle trasformazioni, misure in grado di mantenere un alto livello qualitativo degli spazi urbani, chiama in causa direttamente l'azione pubblica quale unico attore capace di indirizzare e coordinare le trasformazioni. Una corretta regolazione del disegno degli insediamenti, infatti, sottende un progetto sociale del contesto fisico spesso sottovalutato nell'ambito delle trasformazioni *property-led* dell'ultimo ciclo immobiliare: sono quindi gli enti pubblici che, a riguardo, debbono riprendere coscienza della necessità di integrare le strategie di recupero del plusvalore con un'efficace controllo del progetto urbano quale strumento guida delle trasformazioni della città. In questo senso l'azione pubblica può avvalersi dei poteri di indirizzo e conformativi che la contraddistinguono, allo scopo di definire direttamente la struttura generale dei progetti e degli spazi pubblici, la loro accessibilità, le funzioni prevalenti, la dotazione necessaria di servizi e attrezzature pubbliche, le misure di compatibilità ambientale nonché influenzare positivamente le stesse realizzazioni del settore privato (Gregotti, 2012)<sup>2</sup>. Per questo occorre considerare i metodi di recupero

<sup>1</sup> La finanziarizzazione del mercato immobiliare ha favorito la progressiva separazione fra le figure del proprietario fondiario, dell'investitore, del *developer* e dell'acquirente (o utente) finale, precedentemente spesso riunite in uno o due soli soggetti.

<sup>2</sup> In altre parole, per riprendere l'efficace terminologia utilizzata in ambito anglosassone si potrebbe affermare che il ruolo dell'azione pubblica, rispetto ai diversi soggetti coinvolti nell'ideazione e realizzazione dei progetti urbani, è quello di *place-maker*, ovvero di garante dei requisiti essenziali della qualità urbana del progetto, indipendentemente dallo specifico ruolo che riveste nel processo gestionale.

del plusvalore proprio in rapporto alle opportunità che questi possono offrire nelle procedure di definizione ed indirizzo pubblico dei progetti urbani.

Visti gli obiettivi della rassegna proposta è opportuno, in prima istanza, distinguere i modelli di recupero del plusvalore applicati nella gestione delle trasformazioni urbane in due grandi famiglie che, per usare le parole di Fausto Curti, tengono conto dalle modalità “tecniche” di redistribuzione del *planning gain*: alcuni modelli, infatti, prevedono misure volte a recuperare il plusvalore determinato dalle scelte di piano in maniera indiretta, perseguendo la redistribuzione della rendita attraverso sistemi che prescindono dall’esatta valutazione della sua portata. Si tratta, come è facile immaginare, dei modelli di recupero del plusvalore meno recenti, di applicazione ormai consolidata, nei quali il beneficio collettivo di ciascun intervento è stimato come parametro o standard proporzionato rispetto all’edificabilità concessa ai privati, oppure è lasciato alla capacità manageriale dell’amministrazione pubblica di condurre le trasformazioni attraverso la costituzione di apposite società di gestione. Accanto a questi metodi, inoltre, si è definito un ulteriore strumento che consente la cessione di suoli ed opere alla mano pubblica, in relazione alla possibilità del trasferimento in altro luogo dei diritti edificatori maturati sulle aree urbane: anche tale metodo può essere ascritto alla famiglia dei modelli indiretti di captazione del plusvalore, in quanto le leve di recupero della rendita determinata dalle decisioni di piano non sono calibrate direttamente in ragione del *planning gain*.

Più recentemente, come anticipato nel primo paragrafo, si è invece delineato un nuovo modello di captazione del plusvalore, basato sul recupero diretto degli aumenti di valore fondiario determinati dalle scelte di piano in misura proporzionale alla rendita incamerata dal proprietario immobiliare. Tale metodo trae ragion d’essere dalla condivisione di un nuovo paradigma della rendita fondiaria elaborato dagli economisti urbani, per i quali il valore dei suoli è strettamente legato allo sforzo di costruzione collettiva della città: in virtù di questo assunto è legittimo proporre forme di recupero dei plusvalori fondiari in grado di recuperare parte degli incrementi di valore dei suoli sotto forma di servizi e altre dotazioni collettive (contributi *in kind*). Tali strumenti hanno fatto la loro comparsa solo recentemente, ed hanno dimostrato come la loro efficacia sia strettamente legata alla maturità del contesto politico, amministrativo e disciplinare in cui vengono applicati.

### 3.1

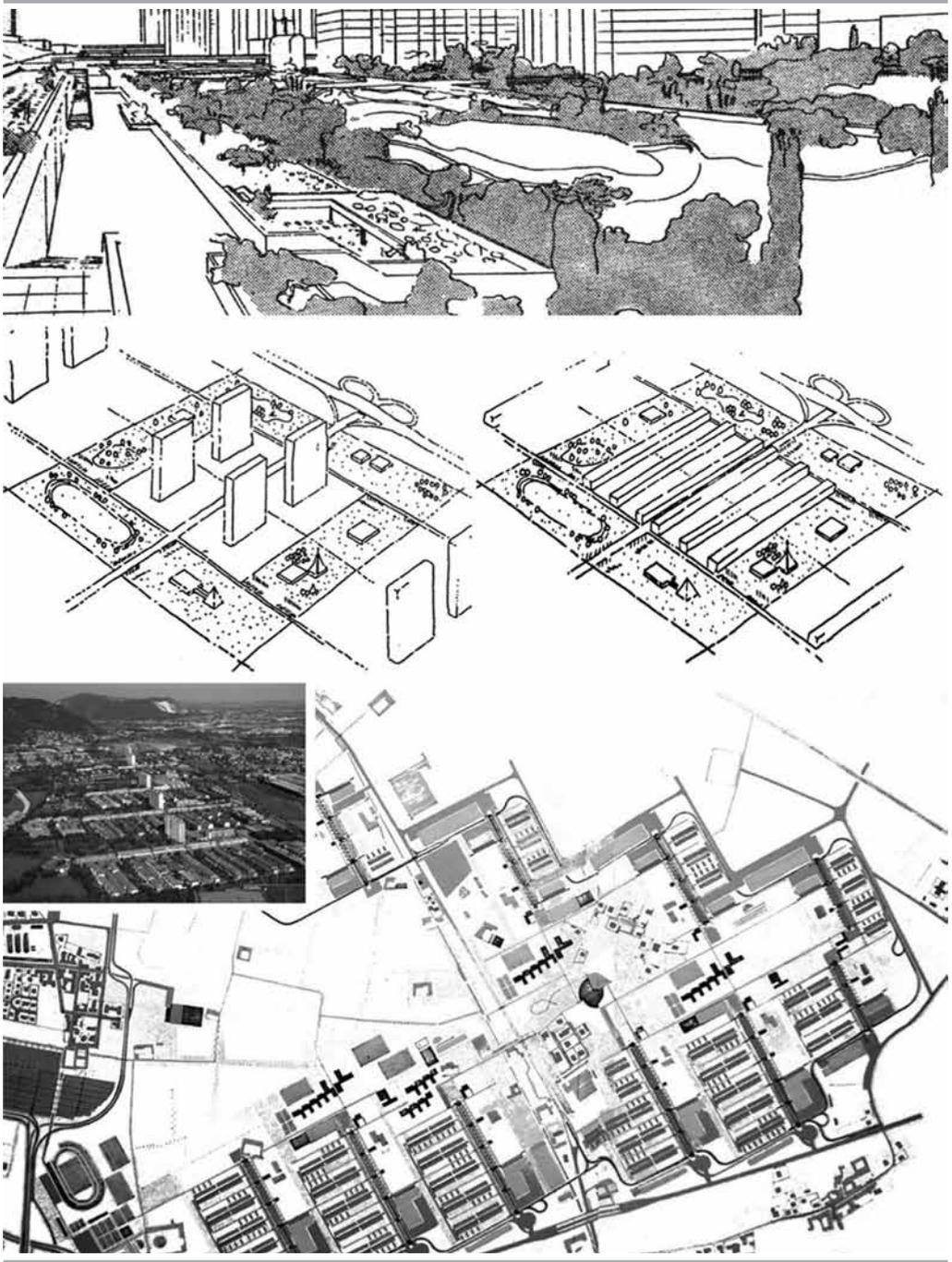
#### **Il modello parametrico: standard e contributi concessori**

L’applicazione di standard urbanistici ed oneri di urbanizzazione che consente la formazione, a titolo gratuito, di spazi pubblici o di uso pubblico, rappresenta il modello di ripartizione del plusvalore più usuale all’interno dei processi di gestione urbana. Questo modello determina le cessioni di suolo a favore della collettività in relazione a

Figura 3.1:

GLI STANDARD URBANISTICI NELLA CITTA' MODERNA

Sopra: Le Corbusier, dettaglio de "la città per tre milioni di abitanti"; al centro: modalità di insediamento per 3.200 abitanti con gli spazi del D.M. 1444/68 (Falco, 1987); sotto: il quartiere S. Polo di Brescia progettato da Leonardo Benevolo (Benevolo, 1978).



diversi possibili parametri come la superficie edificabile concessa, la densità edilizia, la popolazione insediabile o la semplice estensione delle aree coinvolte. Il modello parametrico, pertanto, non determina una diretta redistribuzione dell'aumento di valore dei suoli correlato alle scelte di piano, ma piuttosto è volto a favorire la riduzione dei costi pubblici di urbanizzazione e, al contempo, a migliorare la qualità insediativa attraverso la realizzazione delle necessarie dotazioni collettive (Llop Torné, 2005, p.103).

Il compito degli standard urbanistici, pertanto, è quello di definire una quantificazione delle dotazioni minime necessarie alla città, secondo l'approccio razional-comprensivo che aveva caratterizzato gli indirizzi di politica urbanistica durante gli anni della ricostruzione post-bellica. Questo strumento, infatti, lungi dall'essere concepito esclusivamente quale un parametro di rapporto pubblico/privato, nasce allo scopo di garantire che le diverse parti di città possano fruire di analoghe dotazioni pubbliche, nelle quali si possa riconoscere l'interesse generale e collettivo (Di Biagi, 1986, p.9). L'applicazione degli standard è pertanto strettamente collegata all'approccio moderno alla questione fondiaria, che presume l'acquisizione preventiva al patrimonio pubblico dei suoli da urbanizzare. Gli standard urbanistici rappresentano quindi il riferimento inderogabile nel progetto delle nuove parti di città realizzate dalla mano pubblica. Tale approccio tradisce una ben precisa idea di città anche per quanto concerne l'aspetto progettuale: Luigi Falco ha dimostrato, nel caso italiano, come gli standard minimi di legge siano mutuati dall'ideologia e dalle esperienze concrete del razionalismo e dell'organicismo nordico, nelle quali i nuovi quartieri sono pensati come grandi spazi aperti, punteggiati da un'edificazione rada, con le funzioni pubbliche separate dagli usi residenziali (Falco, 1987, pp.136-139).

Con i cambiamenti verificatisi nella struttura sociale ed economica delle città a partire dagli anni Ottanta, che hanno progressivamente spostato l'interesse verso il recupero dei vuoti urbani, il ruolo degli standard urbanistici viene messo in discussione, sia perché non più efficacemente commisurati alle nuove necessità spaziali, sia perché ritenuti un parametro rudimentale suscettibile di ulteriori affinamenti, anche in relazione alle nuove peculiarità degli interventi di riuso, caratterizzati da alte densità e destinazioni prevalentemente multifunzionali (Erba, 2003)<sup>3</sup>.

È necessario tuttavia mettere in evidenza come, in questo frangente, il ruolo degli standard assuma una nuova veste: con la progressiva privatizzazione del progetto della città connessa alle rinnovate ambizioni immobiliari scatenatesi a partire dalla stagione della dismissione industriale, l'obbligo di ottemperare alla dotazione minima di standard rappresenta sovente l'unico elemento pubblico in grado di condizionare le scelte di trasformazione delle aree, e con esse, i risultati fisici dei progetti. Non è un caso, del resto, se alcuni recenti progetti urbani fortemente orientati all'estrazione di rendita abbiamo dimostrato l'impossibilità palese di soddisfare le dotazioni minime richieste per legge

---

<sup>3</sup> Nel contesto italiano, in particolare lombardo, si è riflettuto sulla necessità di superare la concezione meramente quantitativa del sistema degli standard in favore di criteri qualitativi e prestazionali.

evidenziando così il ruolo, tutt'altro che secondario, giocato ancora oggi dagli standard nello stabilire elementi di equità sociale nei processi di trasformazione urbana (Brenna, 2008, pp.86-102)<sup>4</sup>. Del resto anche nei contesti in cui vengono sperimentati modelli di recupero del plusvalore più complessi la verifica delle quantità minime di spazio pubblico rappresenta comunque un parametro essenziale nel dimensionamento delle trasformazioni urbanistiche, come dimostrano ad esempio i casi studio analizzati in seguito<sup>5</sup>.

È possibile quindi affermare come la cessione parametrica di aree ed attrezzature, pur non essendo direttamente calcolata sugli incrementi di valore, e quindi non determinandone un'efficace ripartizione<sup>6</sup>, rappresenti comunque un parametro essenziale nella verifica del contenuto pubblico dei progetti di trasformazione. Peraltro la semplicità di calcolo nella determinazione delle cessioni obbligatorie consente una gestione dei processi di trasformazione che non comporta complesse valutazioni, ovviando così alla difficoltà connessa alla predisposizione di un apparato amministrativo in grado di condurre analisi specialistiche sul recupero del plusvalore immobiliare.

## 3.2

### La gestione dei processi di rigenerazione attraverso società di trasformazione

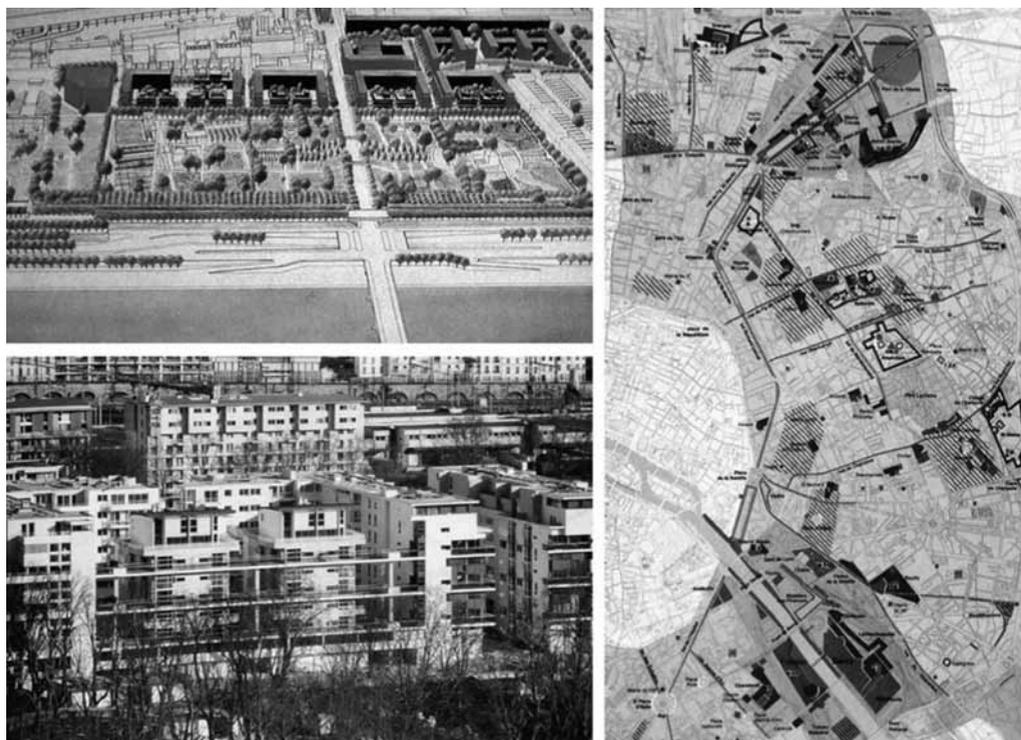
Fra le forme di recupero dei plusvalori fondiari più diffuse nella gestione dei progetti urbani si annovera la gestione delle trasformazioni da parte delle municipalità attraverso la costituzione di apposite società di trasformazione a capitale pubblico o misto. Il ruolo del *developer*, in questo caso, è quindi svolto direttamente dall'amministrazione pubblica, che in genere opera attraverso un'agenzia appositamente costituita nella quale possono confluire anche capitali di natura privata. In questo caso, quindi, il recupero delle plusvalenze immobiliari è garantito dalla capacità gestionale del settore pubblico, rivolta a massimizzare la valorizzazione dei suoli onde poterne reinvestire i proventi allo scopo di approntare tutte le misure necessarie a garantire la sostenibilità sociale delle trasformazioni

<sup>4</sup> Come ad esempio nel caso del Programma Integrato di Intervento Citylife sull'area dell'ex Fiera di Milano.

<sup>5</sup> Nel contesto spagnolo, ad esempio, è fatto obbligo di provvedere alla cessione di una quantità di spazio connessa alle destinazioni residenziali pari a 31 mq di verde ed attrezzature ogni 100 mq di superficie di pavimento (le cd. *cesiones*). Nella *best practice* di Monaco di Baviera le dotazioni minime di verde vengono verificate in ragione del numero degli abitanti e dei nuovi occupati in ciascun intervento di trasformazione urbanistica; in particolare è prescritta una dotazione minima di verde pubblico pari a 12 mq/ab a cui si somma la quantità minima calcolata su ciascun nuovo occupato, pari a 2 mq/addetto. Inoltre è prescritto altresì il rispetto di una quantità minima di verde privato dimensionata in 15 mq/ab.

<sup>6</sup> Le cessioni obbligatorie di standard, unitamente agli oneri concessori, ammontano, in Italia, al 6-7% del valore di mercato medio conseguito con le trasformazioni immobiliari (dati CRESME). Ciò suggerisce non solo la necessità di rivedere verso l'alto la soglia delle cessioni obbligatorie, come già avviene per iniziativa di alcune municipalità, ma anche l'esigenza di definire modelli di ripartizione rapportati ai valori di mercato effettivamente conseguiti con le trasformazioni.

Figura 3.2:  
LA ZAC DI BERCY (a sinistra) E IL PLAN DE L'EST, LO STRUMENTO DI COORDINAMENTO CHE COSTITUISCE IL RIFERIMENTO  
OBBLIGATORIO A CUI DEVONO RIFARSI I PROGETTI MUNICIPALI (a destra)



(Camagni, 2008, pp.47 e ss.)<sup>7</sup>. Questo modello assicura una riduzione delle disfunzioni dettate dalla moltiplicazione delle figure coinvolte nei processi di trasformazione urbana nell'epoca della finanziarizzazione immobiliare e, non a caso, è alla base di molti progetti urbani di successo. Allo stesso tempo tuttavia è doveroso rilevare come tale modello implichi una notevole capacità manageriale del settore pubblico che in alcune realtà, fra cui l'Italia, deve essere ancora sviluppata a pieno (Ave, 2004, pp.355-372).

Nei paesi con una consolidata tradizione amministrativa, come la Francia, la Germania o i Paesi Bassi, la gestione dei processi di rigenerazione urbana è infatti attuata proprio attraverso il ricorso a società di trasformazione. In questi casi l'esigenza di rilanciare il ruolo e l'immagine delle città attraverso il recupero delle grandi aree dismesse eleva il progetto a strumento dell'azione politica delle città così come, in passato, era stato strumento della volontà politica degli Stati (Pinson, 2009, p.27). Questa condizione si traduce nell'affinamento degli strumenti di gestione che consentono alle municipalità di attuare direttamente le trasformazioni urbane attraverso forme di partnership con

<sup>7</sup> Roberto Camagni, a proposito di questo modello di ripartizione del plusvalore, parla di "internalizzazione delle esternalità".

altri enti o con il settore privato, governando i processi di comunicazione, definendo gli esiti progettuali e, *last but not least*, recuperando parte della rendita immobiliare per realizzare attrezzature e spazi di interesse collettivo.

Un caso emblematico di questa capacità gestionale è rappresentato dal contesto francese, ove la quasi totalità delle trasformazioni urbanistiche è gestita attraverso la procedura della ZAC (*Zone d'Aménagement Concerté*), che permette agli operatori pubblici di agire con un livello di flessibilità sostanzialmente paragonabile a quello di un *developer* privato nello sviluppo dei progetti di trasformazione: il progetto della ZAC, infatti, è attuato nella maggior parte dei casi ad opera di società appositamente costituite (le SEM, *Société d'économie mixte*) a prevalente capitale pubblico. La procedura della ZAC ha così guidato la stagione dei progetti "globali" francesi come Euralille e, a partire dalla riforma urbanistica del 2000<sup>8</sup>, ha garantito l'attuazione di processi di rigenerazione urbana più attenti alla qualità di vita degli abitanti insediati ed alla socializzazione degli aumenti di valore delle aree (Ingallina, 2004, pp.71-114).

Il recupero dei plusvalori immobiliari attraverso la gestione diretta delle operazioni di trasformazione da parte di società pubbliche rappresenta quindi, senza dubbio, uno dei modelli attuativi più efficienti anche sotto il profilo della capacità di indirizzo delle scelte progettuali. Tuttavia, come anticipato, questo modello sottende la presenza di una notevole capacità gestionale in seno agli organi amministrativi, o ad agenzie appositamente delegate, che non sempre è facilmente replicabile. Per queste ragioni appare utile evidenziare come il modello qui analizzato possa costituire un riferimento per progetti pilota, in grado di fungere da riferimento per le trasformazioni successive. Tale constatazione trova fondamento anche nell'analisi delle esperienze di Barcellona e di Monaco di Baviera nelle quali alcuni progetti urbani sono stati realizzati con il concorso diretto delle società pubbliche di trasformazione, proprio in relazione alla loro importanza nel contesto cittadino ed al ruolo strategico che questi potevano svolgere nei confronti delle esperienze successive.

### 3.3

#### **Il recupero dei plusvalori attraverso modelli di trasferimento dei diritti edificatori**

Il modello di gestione del progetto urbano attraverso il trasferimento dei diritti edificatori si fonda sull'attribuzione, a tutti i suoli interessati dalle trasformazioni, di una potenzialità edificatoria indipendente dalle diverse destinazioni d'uso assegnate alle aree; l'effettiva localizzazione delle aree edificabili comporta quindi il trasferimento delle potenzialità edificatorie sulle aree cosiddette "riceventi" nonché la cessione gratuita al patrimonio pubblico, in via convenzionale, delle aree "cedenti" l'edificabilità.

<sup>8</sup> La *Loi Solidarité et Renouvellement Urbains*, 2000.

Il trasferimento dei diritti edificatori, che assume denominazioni diverse a seconda del Paese nel quale viene applicato (Renard, 2007, pp.41-60), non rappresenta pertanto una misura che comporta necessariamente il recupero dei plusvalori fondiari ma, tuttavia, può essere declinato secondo criteri che consentano l'acquisizione pubblica di ampie aree per finalità di interesse collettivo<sup>9</sup>. Si tratta peraltro di uno strumento attuativo delle trasformazioni urbanistiche che ha trovato applicazione piuttosto diffusa nel contesto italiano ove, dopo quasi trent'anni di dibattiti e sperimentazioni, non si è ancora consolidata una modalità applicativa prevalente (Pompei, 1998; Micelli, 2005; Micelli, 2011). Per questi motivi risulta interessante approfondirne gli aspetti peculiari, al fine di considerarne le potenzialità nella gestione del progetto urbano caratterizzato da un'alta socializzazione della rendita fondiaria.

Secondo quanto riconosciuto dalla vasta letteratura sul trasferimento dei diritti edificatori, i vantaggi conseguibili dall'applicazione di tali strumenti alle trasformazioni urbanistiche sono sostanzialmente due: efficienza gestionale ed equità di trattamento.

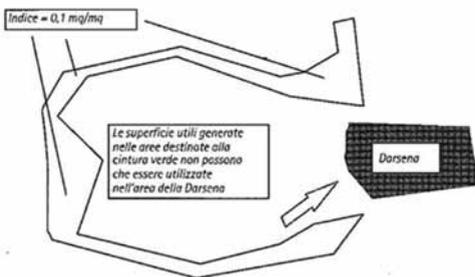
Il primo vantaggio trova fondamento proprio nel principio di riconoscimento di una potenzialità edificatoria a tutti i proprietari interessati, al di là delle specifiche destinazioni attribuite ai suoli dal progetto urbanistico. Questa forma di separazione fra potenzialità edificatorie e destinazioni d'uso, infatti, consente di ingenerare una sorta di indifferenza dei proprietari coinvolti dalle trasformazioni rispetto alle scelte di progetto: attraverso tale espediente ciascun proprietario beneficia così dell'edificabilità dell'area in ragione dell'estensione dei suoli posseduti, sottraendo quindi il settore pubblico dalle presumibili pressioni volte ad ottenere l'assegnazione della destinazione più remunerativa. Questo aspetto, inoltre, consente una più libera composizione del disegno urbano, attraverso il quale è possibile ovviare ai limiti derivanti dalla presenza di un assetto proprietario frazionato. Occorre precisare, tuttavia, che tale vantaggio non è prerogativa del solo strumento perequativo, o di trasferimento dei diritti edificatori, per usare un termine più generale. Infatti molte altre forme di condivisione dei vantaggi derivanti dai processi di trasformazione, ed indipendenti dalla specifica destinazione delle proprietà coinvolte, sono applicate in diversi Paesi. Ad esempio tale condizione è già implicita nell'istituto del comparto introdotto in Italia con la Legge urbanistica 1150/1942, o, per citare alcuni esempi esteri, è garantita da procedure di revisione degli assetti particellari come la *reparcelación* nel contesto spagnolo, o la ricomposizione fondiaria (*Umlegung*) in quello tedesco. Ciò che invece appare come un elemento di

<sup>9</sup> I primi esempi contemporanei di trasferimento dei diritti edificatori sono sperimentati negli anni '70 negli Stati Uniti, e nascono dall'esigenza di fornire una forma di compensazione alle misure di conservazione delle aree di pregio naturalistico, o di edifici riconosciuti come di valore storico. Nel contesto statunitense tale strumento prende il nome di TDR (*Transfer of Development Rights*). Nella realtà italiana il trasferimento dei diritti assume la denominazione di *perequazione urbanistica*, vista l'esigenza, maturata nel Paese a partire dalla sentenza della Corte Costituzionale n.5/1980, di definire una forma di trattamento *equo* dei proprietari fondiari indipendentemente dalla destinazione di piano attribuita ai suoli.

novità, almeno nel caso italiano, è la possibilità di estendere le procedure perequative a tutti i suoli urbani attraverso la cosiddetta perequazione “generalizzata”, ovviando così alla disparità di trattamento fra proprietà assoggettate a vincoli di uso pubblico, e proprietà nelle quali sono riconosciute destinazioni più remunerative: a tale riguardo, tuttavia, occorre precisare che i presunti vantaggi di efficienza sono vanificati dalle evidenti difficoltà attuative, che peraltro hanno determinato una scarsa fortuna di questa particolare modalità applicativa del meccanismo perequativo.

Figura 3.3:  
IL PRU DELLA DARSENA DI CITTÀ DI RAVENNA

Le valorizzazioni concesse con la conversione della darsena industriale sono in parte recuperate attraverso la cessione di suoli finalizzati alla creazione di una cintura verde attorno alla città.



Per quanto riguarda invece la questione relativa all'equità garantita dal trasferimento dei diritti edificatori, sulla quale è stata posta molta enfasi in passato, è necessario precisare come tale beneficio riguardi solo il ristretto club dei proprietari fondiari interessati dalle trasformazioni, e non attenga necessariamente al più vasto pubblico dei cittadini coinvolti dai risultati dei progetti urbani. Questa sorta di equità "ristretta" non determina quindi, di per sé, alcuna forma di miglioramento nella ripartizione dei plusvalori derivanti dalle scelte di pianificazione. A ben vedere, tuttavia, nel contesto italiano le procedure perequative sono state spesso applicate proprio per garantire una supplenza alla mancata riforma della tassazione delle rendite, grazie alla possibilità di introdurre ulteriori carichi agli utili conseguibili con le trasformazioni sotto forma di cessioni di suoli aggiuntive rispetto a quelle già conseguite con l'applicazione degli standard urbanistici (Camagni, 2011, pp.28-41). Per questo motivo le procedure di trasferimento dei diritti edificatori possono consentire un miglioramento dei benefici collettivi derivanti dai progetti urbani purché siano applicate evitando di generalizzare alcuni automatismi che rischierebbero di produrre bacini di "diritti" edificatori privati difficilmente gestibili come, ad esempio, nel caso delle compensazioni introdotte dall'ultimo Piano Regolatore di Roma (Nessi e Delpirou, 2009). In questa ottica anche la formazione di "crediti" volumetrici non vincolati ad aree riceventi circoscritte, ma spendibili su ampie categorie di suoli, può compromettere la sostenibilità del piano pregiudicandone gli obiettivi redistributivi, come dimostrano le considerazioni avanzate da diversi autori in occasione dell'approvazione del Piano di Governo del Territorio di Milano, nel febbraio 2011. Del resto non solo nel contesto italiano, ma anche in quello europeo, alcune applicazioni eccessivamente estese dei trasferimenti di diritti edificatori hanno sollevato critiche, come ad esempio nel caso di Valencia, ove la forte accelerazione dello sviluppo urbano derivante da una riforma legislativa tesa a generalizzare i meccanismi di trasferimento ha determinato compromissioni ambientali e rilevanti problematiche sociali (Muñoz Gielen e Korthals Altes, 2007, pp.61-79)<sup>10</sup>.

Come si è avuto modo di constatare le procedure di trasferimento dei diritti edificatori possono, se accuratamente calibrate, consentire un'efficace attuazione dei progetti urbani garantendo altresì forme di socializzazione della rendita immobiliare. Tuttavia, considerati gli esiti negativi derivanti da diverse esperienze di applicazione meramente strumentale e burocratica del meccanismo perequativo, occorre evidenziare come questo modello gestionale debba essere preventivamente orientato da precise scelte strategiche e progettuali volte alla realizzazione di una migliore qualità degli insediamenti, favorendo peraltro la possibilità di realizzare congrue quantità di spazi e servizi pubblici senza oneri per le amministrazioni comunali.

<sup>10</sup> Cfr., pp.61-79. Nel caso di Valencia alcune riforme legislative hanno disposto una forte compressione dei diritti d'uso del suolo allo scopo di avvantaggiare l'attuazione dei progetti di trasformazione; il modello proposto tende ad equiparare il suolo urbano ad un *asset* finanziario, piegando così le logiche fondiarie a quelle di mercato. Si vedano a proposito le opinioni di Ambrose, Colenutt e Harvey citate nel volume di Luca Gaeta, *Il seme di Locke*, pp.97 e ss.

A tale riguardo alcune sporadiche esperienze applicative hanno perseguito, nel contesto italiano, una migliore integrazione fra progetti urbani e recupero del plusvalore sotto forma di cessioni fondiarie proprio grazie ad un uso calibrato del meccanismo perequativo (INU, 1997; Massa e Nespolo, 2011, pp.113-125)<sup>11</sup>. Questo obiettivo comporta necessariamente l'adozione di indici perequativi relativamente bassi, allo scopo di ridurre il peso delle volumetrie a destinazione privata nell'attuazione degli interventi; l'imposizione di carichi urbanistici superiori agli standard minimi è peraltro accettata anche sotto il profilo giuridico, qualora sia sempre riconosciuta la parità di trattamento fra i proprietari coinvolti (Urbani, 2011, pp.144-150)<sup>12</sup>. A fronte dei vantaggi conseguibili con un'accorta applicazione del meccanismo perequativo occorre ricordare come sia tuttora oggetto di sperimentazione e verifica l'integrazione fra sistemi perequativi e rigenerazione dei *brown fields*, dato che i modelli gestionali basati sul trasferimento dei diritti edificatori, perlomeno a livello nazionale, sono stati inizialmente messi a punto relativamente a suoli inedificati. In questi casi è necessario sperimentare la possibilità di sostituire le cessioni di suolo con altre prestazioni di pubblico interesse, come la realizzazione di *inclusionary housing* o altre utilità.

### 3.4

#### Il recupero diretto dei plusvalori fondiari

Le considerazioni svolte in merito al bacino di rendita prodotto con le trasformazioni urbane dell'ultimo ciclo immobiliare hanno portato, come anticipato nella prima parte del presente studio, a ritenere i plusvalori fondiari una possibile fonte cui attingere per la costruzione delle dotazioni proprie della città pubblica. Le innovazioni e le sollecitazioni teoriche, tuttavia, hanno trovato scarsi riscontri nella pratica, ad eccezione dei casi nei quali la gestione del progetto urbano è interamente demandata alla competenza pubblica, che si sostituisce al *developer* nel coordinamento e nell'attuazione degli interventi di rigenerazione urbana. Il ruolo preponderante dell'iniziativa privata nella gestione del progetto urbano, affermatosi progressivamente nell'ultimo trentennio, ha infatti raramente incontrato forme di regolazione pubblica capaci di definire efficaci modalità di recupero dei plusvalori immobiliari: nella maggior parte dei casi le municipalità non sono andate oltre la negoziazione caso per caso del ritorno collettivo delle operazioni

<sup>11</sup> Si veda ad esempio il programma di riqualificazione della Darsena di Città di Ravenna, cui è associata, per effetto del meccanismo perequativo, la formazione di una *greenbelt* attorno al centro urbano. Per un approfondimento in merito al recupero dei plusvalori fondiari garantito dall'applicazione della perequazione in un piano urbanistico toscano si veda il caso del Regolamento Urbanistico di Pistoia.

<sup>12</sup> Secondo Paolo Urbani il principio dell'equa distribuzione dei diritti edificatori coniugato ad un uso "misurato" della perequazione negli strumenti urbanistici può consentire "il superamento dei limiti degli oneri concessori a favore di una maggiore solidarietà dei proprietari verso la città pubblica".

(Micelli, 2010, p.92)<sup>13</sup>. Si delinea pertanto l'esigenza di definire un modello efficace di stima preventiva del *planning gain* che si forma nelle operazioni di trasformazione urbana, e che definisca le forme di ripartizione delle esternalità derivanti dalle scelte di piano, da attuarsi sotto il controllo di una più stringente regia pubblica. Al contempo è necessario che tale modello incorpori le misure necessarie al coordinamento amministrativo del controllo degli esiti formali delle trasformazioni, allo scopo di colmare il gap esistente fra le visioni di progetto intercorrenti fra investitori privati, amministrazione pubblica, e futuri abitanti (Carmona, Tiesdell, Heath e Oc, 2010, pp.288-291).

I modelli di recupero diretto del plusvalore fondiario si fondano sull'acquisizione gratuita alla mano pubblica di suoli, opere ed altre utilità collettive in misura proporzionale alla rendita incamerata dal proprietario immobiliare. Tali modelli possono basarsi su una valutazione parametrica del *planning gain* o, in alternativa, su di una stima economica del beneficio determinato dalla decisione di trasformazione urbanistica delle aree.

La prima alternativa è efficacemente rappresentata, ad esempio, dalla cessione dell'*Aprovechamiento Urbano*, stabilita a partire dalla Legge Urbanistica spagnola del 1976 che definisce l'obbligo di conferire gratuitamente a favore della municipalità una quota di terreno edificabile, da destinare a misure di inclusionary housing o ad altri utilizzi di pubblico interesse (Llop Torné, 2005, p. 105 e p.170)<sup>14</sup>. Tale strumento si integra con altre misure di recupero dei costi di urbanizzazione, come l'obbligo di realizzazione di standard urbanistici o il conferimento di oneri legati all'edificazione concessa.

La seconda opzione, invece, ha trovato applicazione negli ultimi anni nel contesto tedesco<sup>15</sup>, dove hanno fatto il loro ingresso forme di recupero del plusvalore basate su una stima economica diretta dei vantaggi concessi ai proprietari fondiari, e sulla successiva definizione delle aliquote di recupero dei plusvalori così determinati, da applicarsi a tutti i progetti urbani. A differenza del caso spagnolo in questo modello tutte le misure di ritorno pubblico del *planning gain* sono computate nella stima, includendovi le cessioni di standard, la formazione delle opere di urbanizzazione, la realizzazione di inclusionary housing, eventuali monetizzazioni e altre utilità collettive. Tale modello consente pertanto di valutare complessivamente l'intero ritorno collettivo di ogni operazione di trasformazione, permettendo una valutazione coerente della convenienza

<sup>13</sup> Come ha avuto modo di evidenziare Ezio Micelli a proposito della realtà italiana, le amministrazioni, nell'ambito della gestione delle trasformazioni urbane interne, "procedono puntualmente, caso per caso, con accordi il cui successo è funzione della forza relativa dell'amministrazione rispetto alla proprietà e ai *developers*".

<sup>14</sup> Tale quota, inizialmente prevista nella misura del 10% delle *plusvalias* conseguite nelle aree di espansione urbana è stata successivamente ampliata ed estesa anche ai casi di recupero interni al tessuto urbano consolidato. A riguardo si veda il paragrafo 4.1 della presente ricerca.

<sup>15</sup> Monaco di Baviera, Francoforte ed Amburgo, sono alcune delle città tedesche che hanno introdotto sistemi di regolazione del rapporto pubblico/privato basati sul recupero diretto dei plusvalori fondiari.

pubblica nelle trasformazioni urbane dal punto di vista dell'effettivo miglioramento della condizioni di vita delle comunità insediate (Lichfield, 1996).

A differenza dei modelli di recupero del plusvalore analizzati in precedenza le forme di recupero diretto del *planning gain*, pur rappresentando un'efficace risposta alle condizioni indotte dal mercato immobiliare sulle trasformazioni urbane, non sono ancora diffusamente praticate; è comunque possibile, in sintesi, delineare alcune caratteristiche precipue che ne contraddistinguono l'applicazione:

- la stima diretta del plusvalore determinato dalla decisione pubblica di trasformazione/rigenerazione delle aree (valutata in termini economici, o parametrici);
- la definizione preventiva dell'aliquota del plusvalore oggetto di recupero a cui assoggettare tutti i progetti;
- l'applicazione a progetti di trasformazione/rigenerazione di attuazione privata, orientati da una forte regia pubblica.

Il recupero diretto del plusvalore, a differenza dei modelli visti sinora, consente di incidere direttamente sul *planning gain* determinato dalle scelte di pianificazione e di progetto e, al contempo, consente di definire con flessibilità la gamma di attrezzature, cessioni, opere ed oneri che costituiscono il ritorno collettivo delle operazioni di trasformazione. Tale flessibilità, peraltro, consente di applicare il modello di recupero diretto a situazioni e contesti molto diversi fra loro, ovviando così ai limiti mostrati ad esempio dal trasferimento dei diritti edificatori, che per sua natura si adatta facilmente alla gestione di nuove urbanizzazioni, ma meno facilmente al controllo delle operazioni di rigenerazione di *brown-fields*. Al contempo il modello si presta anche all'introduzione di forme di negoziazione o di indirizzo in grado di orientare le scelte di progetto, introducendo così un controllo pubblico delle morfologie urbane conseguenti le trasformazioni<sup>16</sup>.

A fronte di questi vantaggi occorre tuttavia evidenziare come la complessità delle operazioni di stima del plusvalore immobiliare debbano trovare supporto nella presenza di una struttura amministrativa esperta, in grado di condurre le valutazioni sottese all'applicazione di tale modello. Nelle realtà in cui questa modalità di recupero del plusvalore è stata attuata, infatti, sono stati istituiti appositi nuclei di valutazione interni alle amministrazioni che consentono di coniugare le operazioni di ripartizione del plusvalore con un controllo delle forme progettuali conseguenti. Questa difficoltà potrebbe essere superata, per i casi nei quali non è possibile istituire delle strutture amministrative permanenti dedicate espressamente alla valutazione economica dei progetti, dall'introduzione di forme parametriche di recupero dei plusvalori basate sulla definizione ex-ante dei carichi

<sup>16</sup> Si rimanda, a tale proposito, all'analisi di quanto sperimentato nella città di Monaco di Baviera.

complessivi imposti ai *developers* e ai proprietari immobiliari in funzione delle diverse destinazioni d'uso, da aggiornare periodicamente in relazione alle modificazioni di prezzi e costi del mercato immobiliare. In particolare la definizione preventiva del rapporto di scambio ottimale con il privato può qualificare e rendere maggiormente efficaci le successive scelte di pianificazione, poiché concede all'amministrazione il vantaggio di

Figura 3.4:  
SINTESI DEL CONFRONTO FRA I DIVERSI MODELLI DI RECUPERO DEL PLUSVALORE FONDIARIO

	<i>modelli di recupero indiretto del plusvalore fondiario</i>			<b>recupero diretto del plusvalore fondiario</b>
	<b>modello parametrico</b> (standard e contributi concessori)	<b>gestione pubblica</b> (società di gestione urbana, STU, SEM)	<b>trasferimento dei diritti edificatori</b> (TDR, perequazione urbanistica)	( <i>Aprovechamiento Urbano</i> , SoBoN)
fonte regolativa del modello di gestione	legislativa	legislativa	legislativa / di piano	legislativa / di piano
natura prevalente del <i>developer</i>	pubblico o privato	pubblico o prevalentemente pubblico	privato	privato
grado di complessità gestionale / amministrativa	basso	alto	medio	medio/alto
grado di efficacia nel recupero del plusvalore	basso	variabile, a seconda degli indirizzi gestionali e amministrativi	variabile, a seconda dell'entità degli indici edificatori privati	alto
rapporto di scambio p/p fissato in via generale	si	no	si	si
<i>range</i> di dotazioni pubbliche conseguibili	fisso	variabile con quantità e qualità delle dotazioni declinabili caso per caso	prevalentemente fisso	quantità e qualità delle dotazioni pubbliche variabili, entro il rapporto di scambio prefissato
capacità di definizione pubblica delle forme del progetto urbano	variabile, a seconda della natura del <i>developer</i>	alta	variabile, a seconda delle modalità applicative dello strumento	variabile, a seconda delle modalità applicative dello strumento
trasformazioni in cui il modello è preferibilmente applicabile	recupero di spazi pubblici nella città consolidata o trasformazioni minori	grandi progetti urbani, con funzioni di rilievo strategico e di guida per le trasformazioni successive	trasformazioni in cui sono prevalentemente coinvolti <i>green-field</i> o <i>brown-field</i> inedificati	rigenerazioni urbane complesse, che coinvolgono <i>brown-field</i>

ridurre le spinte dei proprietari effettivi o attesi volte alla negoziazione della massima valorizzazione dei suoli. La quantificazione di tale rapporto dovrebbe quindi attenersi alle scelte di medio/lungo periodo ed essere inserita, per quanto attiene ad esempio al caso italiano, direttamente nelle scelte strutturali/statutarie, delegando poi ai piani operativi l'approfondimento delle scelte localizzative, nonché la declinazione dei parametri in grado di tradurre concretamente il rapporto di scambio in attrezzature e altre dotazioni collettive. Le opportunità garantite dalla definizione ex-ante del rapporto di scambio con i privati potrebbero peraltro favorire una maggiore integrazione fra le componenti che caratterizzano il processo di planning (piano, strategie e progetti), favorendo la verifica di coerenza dei progetti rispetto al piano ed alle scelte strategiche e rendendo quindi il processo stesso più flessibile e rapido (Mazza, 1994, p.351-373)<sup>17</sup>.

### 3.5

#### Confronto fra i modelli di recupero del plusvalore nei processi di rigenerazione urbana

I modelli di recupero del plusvalore descritti in precedenza rappresentano sinteticamente la gamma delle possibili modalità gestionali delle trasformazioni urbane, analizzate sotto il profilo dell'efficacia nella socializzazione della rendita fondiaria e nel controllo della morfologia di progetto. Tali modelli debbono essere intesi quali paradigmi di riferimento in grado di favorire l'analisi dei processi di gestione considerando tuttavia come usualmente, nell'applicazione pratica, le soluzioni delineate tendano a sovrapporsi: non è infatti raro, ad esempio, che il trasferimento dei diritti edificatori contempra al suo interno forme di cessione parametrica di standard urbanistici, o che la gestione delle trasformazioni urbane per mezzo di società di gestione si attenga ad un bilancio pubblico/privato mutuato da forme di recupero diretto del plusvalore fondiario. La definizione in astratto di modelli ideali di ripartizione del plusvalore fondiario consente, tuttavia, un confronto fra le pratiche più comuni, e la possibilità di valutarne vantaggi e limiti in rapporto al contesto istituzionale, economico e fisico nel quale debbono essere gestite le trasformazioni urbane.

A tale riguardo occorre evidenziare come i modelli gestionali più recenti, come il trasferimento dei diritti edificatori ed il recupero diretto dei plusvalori fondiari, possano consentire l'introduzione di forme di socializzazione della rendita all'interno di contesti attuativi guidati esclusivamente da *developers* privati, nei quali la sola applicazione degli

<sup>17</sup> L'introduzione di un rapporto di scambio predefinito, nel quale la misura del vantaggio pubblico possa essere declinata di volta in volta entro *range* di dotazioni ed utilità, può contribuire ad consentire, in misura ragionevole, alcune forme di negoziazione e flessibilizzazione della logica di piano come auspicato da Luigi Mazza. Lo stesso autore, tuttavia, si dimostra scettico nei confronti degli strumenti di prelievo dei plusvalori, preferendovi in alternativa l'introduzione dell'asta delle concessioni edilizie o dei diritti edificatori. La critica di Mazza è fondata sull'opinione secondo la quale le forme di recupero dei plusvalori possono essere fonte di contenzioso e di scarsa produzione di gettito. Al contempo lo stesso Mazza definisce scarsamente efficaci tali sistemi rispetto ad eventuali oscillazioni dei valori di mercato. L'esperienza concreta delle *best practices* analizzate esemplifica viceversa come il recupero dei plusvalori possa essere attuato con successo, superando i vincoli di natura tecnica paventati dall'autore.

standard urbanistici difficilmente può consentire un'efficace ripartizione della rendita generata. Tali sistemi presuppongono la fissazione a priori di un rapporto di scambio, o bilancio "tipo", fra pubblico e privato: in questo modo è possibile sottoporre tutte le trasformazioni urbanistiche a carichi omogenei; al contempo, tuttavia, è necessario considerare come tali sistemi necessitino della presenza di un contesto amministrativo in grado di gestire processi attuativi di complessità medio/alta.

Le gestione diretta, attraverso società di trasformazione, è invece lo strumento che permette alle amministrazioni la più efficace capacità di indirizzo dei progetti, e non a caso tale modello è quello usualmente applicato nell'attuazione dei progetti urbani di notevole rilievo strategico. Al contempo, però, anche il trasferimento dei diritti edificatori ed il recupero diretto dei plusvalori fondiari possono incorporare sistemi di controllo degli esiti morfologici del progetto; in particolare il primo modello appare più adatto alla gestione di trasformazioni di *green-field*, mentre il recupero diretto dei plusvalori fondiari garantisce migliori risultati nella rigenerazione di *brown-field*, ove è necessario diversificare la gamma di attrezzature pubbliche garantita dagli standard urbanistici.

Infine occorre rammentare come anche la definizione parametrica dell'insieme delle dotazioni minime necessarie alla "città-pubblica" garantita dagli standard urbanistici possa rappresentare, in alcuni contesti, uno strumento tuttora valido nella gestione dei processi di rigenerazione. È il caso, ad esempio, degli interventi diffusi di rigenerazione di tessuti urbani consolidati, nei quali il recupero di spazi pubblici può essere garantito dall'attuazione pubblica attraverso l'analisi dei deficit di servizi esistenti e l'esproprio delle aree necessarie a colmare le carenze riscontrate.



## 4. IL RECUPERO DEI PLUSVALORI FONDIARI NELLE POLITICHE URBANE DI BARCELLONA E MONACO DI BAVIERA

---

La scelta dei casi studio ha comportato l'individuazione di buone pratiche, relative al contesto europeo, nelle quali le politiche di indirizzo e formazione dei progetti urbani perseguissero un'equa ripartizione di benefici tra pubblico e privato coniugata ad un'efficace regia pubblica dei progetti. In questo capitolo verranno brevemente delineati i criteri che hanno condotto alla scelta dei casi studio e introdotte alcune premesse essenziali per inquadrare le esperienze analizzate, esaminando le politiche urbanistiche locali e le relative scelte in tema di *value capture*.

In via preliminare è possibile affermare come i casi studio analizzati contemplino interventi di trasformazione condotti nell'ambito di strategie di rigenerazione urbana capaci di ricostruire il senso di città in contesti degradati o comunque privi di carattere urbano, nei quali la riqualificazione fisica si pone come condizione essenziale (ma non sufficiente) del miglioramento delle condizioni sociali ed economiche degli abitanti presenti e futuri. Al contempo è stato ritenuto indispensabile considerare un ulteriore requisito per le buone pratiche: la presenza di una gestione del rapporto pubblico/privato che garantisca il recupero dei plusvalori fondiari in termini di cessione e realizzazione di spazi pubblici, attrezzature, edilizia sociale (cosiddetta cessione *in kind*). Questa modalità presenta infatti due caratteristiche congeniali agli scopi dello studio:

- implica necessariamente una soluzione del rapporto pubblico/privato che coinvolge la sfera del progetto, in quanto la concreta prefigurazione degli interventi diviene luogo di confronto fra gli interessi coinvolti nelle trasformazioni; tramite lo studio del progetto è possibile così definire le conseguenze che il modello di gestione determina sulla realtà fisica, individuando limiti e vantaggi delle procedure e dei sistemi di ripartizione del plusvalore, nonché l'efficacia dell'azione pubblica;
- rappresenta una forma di gestione facilmente estendibile al caso italiano: il prelievo di parte dei plusvalori fondiari sotto forma di cessioni convenzionali aggiuntive rispetto agli standard di legge è una prassi già sperimentata nel nostro Paese, che necessita tuttavia di affinamenti proprio in relazione all'efficacia nel prelievo del *planning gain*.

Tendendo conto delle considerazioni sopra esposte, i casi studio scelti riguardano alcune grandi trasformazioni urbane realizzate in corrispondenza dell'ultimo ciclo immobiliare nelle città di Barcellona e di Monaco di Baviera. Si tratta di realtà caratterizzate da molte analogie: presentano infatti una dimensione demografica comparabile, sono al centro di regioni caratterizzate da una forte autonomia politica, accompagnata da una decisa intraprendenza economica che le pone in competizione con le rispettive capitali nazionali e, nel caso di Monaco, anche con analoghe realtà urbane (Francoforte, Amburgo). Queste città, infatti, pur non essendo annoverabili tra il ristretto gruppo dei maggiori centri internazionali della finanza e degli affari risultano investite dai processi economici globali, per effetto dei quali la tradizionale struttura produttiva è stata in parte sostituita dalle nuove funzioni dell'economia del terziario avanzato; tali funzioni esigono la presenza di contesti urbani altamente innovativi nei quali è possibile dispiegare le logiche di aggregazione che rappresentano un elemento essenziale per la competitività economica (Sassen, 2002, pp.23-29). Al contempo è possibile riconoscere come la risposta al trend economico globale predisposta dalle politiche delle due città si fondi su un atteggiamento in parte differente: più diffidente nel caso di Monaco di Baviera, ove la tradizione amministrativa risponde alla necessità di conservare la vocazione industriale (comunque avanzata e fortemente improntata alla specializzazione) preservando così un modello di coesione sociale già consolidato; più competitivo nel contesto di Barcellona, ove lo sforzo di attrarre nuovi investitori internazionali è giocato, non senza contraddizioni, sulla base del patrimonio culturale locale e della qualità della vita (Ranci, 2010, p.15). Con la crisi internazionale dei mercati immobiliari seguita allo "scoppio" della bolla immobiliare le due città sembrano oggi ricollocarsi entro fasi di sviluppo distinto: la prudente Monaco è oggi al centro di un rinnovato interesse da parte dei *developers* internazionali, mentre Barcellona sembra entrare in una fase di riflusso e di perdita di *appeal* internazionale (Urban Land Institute e PwC, 2011, p.41).

Peraltro occorre infine considerare come le recenti trasformazioni urbane di Barcellona e Monaco di Baviera non siano esenti da alcuni stereotipi riconducibili ad una concezione *property-led* dell'intervento sulla città, in cui le ristrutturazioni urbane sono sovente occasione per la formazione di ambienti urbani congeniali alle logiche di insediamento delle corporation internazionali e di estrazione di ingenti plusvalori fondiari a seguito delle decisioni di progetto; al contempo tali trasformazioni sono attuate attraverso politiche che rispondono alla necessità di integrare ciascun intervento con il miglioramento dei sistemi di welfare locale.

## 4.1

### Barcellona: la rigenerazione urbana fra city marketing e sostenibilità sociale

La storia recente di Barcellona, a partire dalla fine della dittatura e con la ricostituzione della piena autonomia municipale nel 1979, è anche storia della pianificazione urbana, che dimostra quanto le scelte urbanistiche possano valere nel rilancio del ruolo mondiale di una città, influenzando il benessere degli abitanti, contribuendo a determinare la soddisfazione di visitatori e dei turisti, costruendone un'immagine per la competizione globale attraverso la progettazione e la modificazione fisica dello spazio urbano. Si è detto molto a proposito di questa storia; il dibattito, alla luce degli effetti della recente caduta economica, verte oggi sulla presunta esistenza di un "modello" Barcellona, sui contenuti che lo hanno caratterizzato e sulla sua attuale crisi, sancita dalla sconfitta, nel maggio 2011, della compagine politica che da oltre trent'anni ha amministrato la città. Le ragioni che hanno indotto a considerare l'esperienza della città catalana nell'ambito del presente studio sono molteplici, tutte strettamente legate ai successi ed alla crisi di questo "modello": innanzitutto l'importanza della sperimentazione concreta delle teorie del progetto urbano che ha caratterizzato il governo della città a partire dagli anni Ottanta, poi l'interesse verso la progressiva mutazione di questa modalità di progetto delle trasformazioni,

Figura 4.1:  
BARCELLONA, IL POBLE NOU

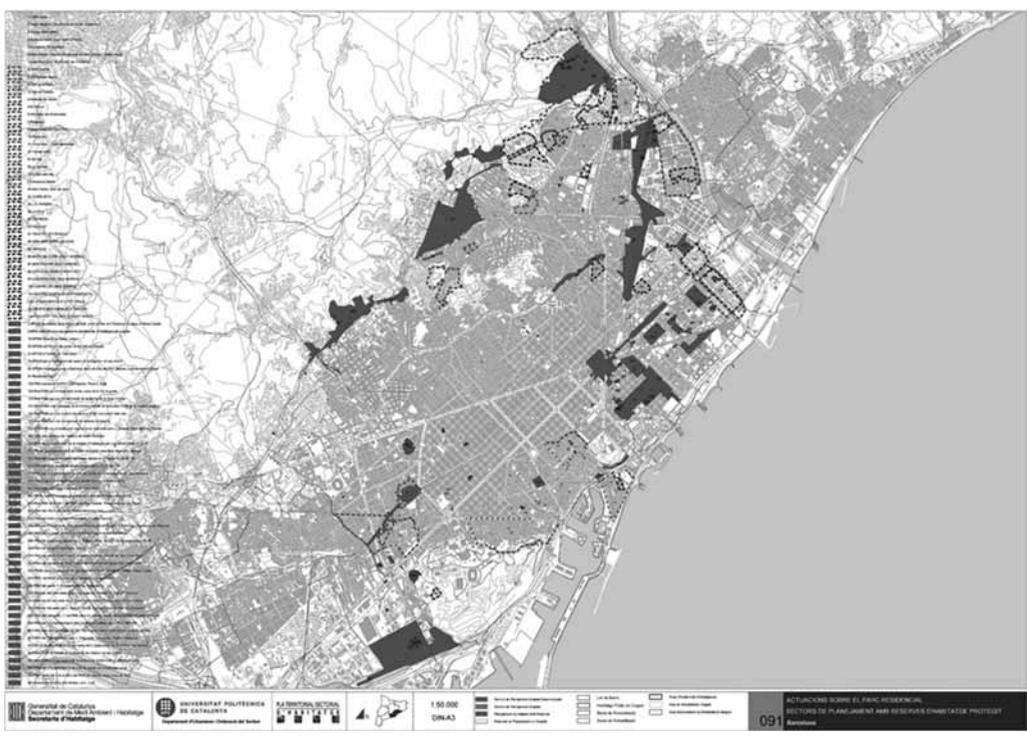


determinata dalle politiche di competizione internazionale e di finanziarizzazione del mercato immobiliare dell'ultimo quindicennio, ed infine l'attenzione verso l'applicazione di strumenti di *land value capture* cui fanno seguito diverse iniziative legislative in merito assunte sia in sede nazionale che dalla comunità autonoma.

Quest'ultima peculiarità del contesto locale si inserisce peraltro in un quadro di riferimento nazionale caratterizzato da una particolare attenzione al recupero dei plusvalori urbanistici, che trova fondamento nell'intento, manifestatosi esplicitamente a partire dalla caduta del franchismo, di porre rimedio alle nefaste conseguenze dei decenni di speculazione immobiliare favorita dagli indirizzi economici della dittatura.

Tale esigenza porta alla determinazione, del tutto eccezionale, di prevedere un principio di regolazione pubblica dei suoli urbani sin nel dettato costituzionale del 1978 ove è sancito esplicitamente come la comunità debba partecipare dei benefici determinati dalle scelte pubbliche in materia di pianificazione<sup>1</sup>. Del resto, già la formulazione della legge

Figura 4.2:  
 AMBITI PER RESIDENZE SOCIALI A BARCELONA INDIVIDUATI DAL PIANO TERRITORIALE DELLA CASA (*Pla d'habitatge*)



<sup>1</sup> Il riferimento è relativo all'art.47 della Costituzione Española, di cui si riporta integralmente il testo. *Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.*

urbanistica allora vigente, la *Ley de Suelo* del 1975, imponeva ai proprietari fondiari premiati dalle scelte urbanistiche l'obbligo di provvedere alla formazione delle attrezzature pubbliche (Saravia Madrigal, 2003, pp.172-180), nonché a cedere alla municipalità una parte dei suoli interessati alle trasformazioni corrispondente al 10% del profitto generato con l'edificabilità delle aree (il cosiddetto *aprovechamiento medio*), definendo così una sorta di contributo di miglioria connesso all'incremento di valore dei suoli (Calavita, Clusa, Mur e Wiener, 2010, pp.239-274)<sup>2</sup>. Sulla base del mandato costituzionale viene quindi approvato, nel luglio 2007, il nuovo testo della *Ley De Suelo*<sup>3</sup>, all'interno della quale è previsto un meccanismo di recupero dei plusvalori fondiari che:

- conferma e amplia le cessioni obbligatorie di suoli in rapporto agli incrementi di valore, per le quali è stabilito un *range* variabile dal 5% al 20% delle "*plusvalias*", in funzione di specifiche circostanze;
- introduce l'obbligo di destinare ad edilizia sociale almeno il 30% degli alloggi previsti nelle aree di trasformazione.

Quest'ultimo aspetto, in particolare, apporta un'innovazione rilevante, destinata ad influire non solo sul mero bilancio degli interventi, ma anche ad incidere sulle concezioni di progetto delle trasformazioni. Il legislatore infatti, prendendo atto dei forti squilibri determinati dallo sviluppo urbano precedente, supera i vincoli dettati dall'applicazione di uno *zoning* funzionale alle esigenze del mercato introducendo nelle aree di trasformazione l'obbligo di realizzare quote di alloggi destinate ad un ceto sociale con un reddito inferiore alla media, riducendo così la segregazione spaziale conseguente al diverso potere d'acquisto degli immobili. Questa forma compensativa è mutuata dai paesi nei quali l'urbanistica ha sempre avuto uno "statuto debole", come gli Stati Uniti, ove analoghe disposizioni sono dirette a definire un sistema di welfare essenziale posto a totale carico dei privati<sup>4</sup>. Tale concezione dell'edilizia sociale privata, riconosciuta con il termine di *inclusionary housing* (IH), ha poi avuto successiva diffusione anche in Europa; l'*inclusionary housing*, frutto di procedure urbanistiche negoziali applicate in contesti legati in tutto o in parte alla logica di mercato, richiede pertanto un'attenta riflessione e una declinazione *ad hoc* nei Paesi dove il problema della casa è stato tradizionalmente oggetto dell'esclusivo intervento pubblico (Caudo, 2011, pp.48-57).

<sup>2</sup> Dal testo citato sono tratti tutti i riferimenti ed i dati relativi al contesto legislativo catalano presenti in questo paragrafo, ove non diversamente indicato.

<sup>3</sup> La *Ley de Suelo* 8/2007 sostituisce la precedente formulazione della legge urbanistica spagnola, emendata nel 1998 con lo scopo di introdurre una decisa liberalizzazione della regolamentazione fondiaria, arrivando a consentire l'edificazione sui suoli non urbanizzabili; la *Ley* così modificata ha trovato applicazione proprio nel decennio del boom edilizio (1998-2007), determinando conseguenze profondamente negative sulle città spagnole.

<sup>4</sup> A tale proposito si può osservare come la predisposizione di misure volte a rafforzare il *value capture* nel contesto spagnolo sia dovuta anche alle difficoltà nell'attuazione delle previsioni urbanistiche attraverso l'esproprio preventivo delle aree, reso particolarmente rischioso per il settore pubblico a causa dell'aumento dei prezzi immobiliari e di un quadro legislativo incerto.

In Catalogna, ove le politiche di rilancio di rilancio dei centri urbani hanno contribuito al drastico innalzamento dei prezzi medi di vendita degli immobili, la recente legge urbanistica della Comunità Autonoma<sup>5</sup> ha ulteriormente accresciuto gli sforzi per la formazione di un consistente *stock* di edilizia a prezzi di vendita o a canoni di affitto calmierati, distinto secondo quattro tipologie di alloggio, per effetto delle quali:

- almeno il 20 % degli alloggi previsti dai piani di trasformazione deve essere riservata alla *Vivienda de Régimen Especial*, ed alla *Vivienda de Régimen General*, per le fasce di popolazione a reddito basso e medio/basso;
- almeno il 10% degli alloggi previsti deve essere riservata alla *Vivienda de Precio Concertado*, per la popolazione a reddito medio che non può tuttavia accedere all'acquisto di un alloggio a libero mercato;
- un ulteriore 10% degli alloggi è infine riservato al cosiddetto “*Concertado Catalan*”, alloggi con prezzo di poco inferiore a quelli di libero mercato<sup>6</sup>.

Inoltre la *Generalitat* ha disposto che anche i suoli già urbanizzati e sottoposti a riqualificazione siano assoggettati alla realizzazione di *inclusionary housing*, in quantità pari al 20% delle destinazioni residenziali ammesse, per recuperi che interessino aree superiori a 5.000 mq. In sintesi si può affermare come già in sede legislativa, per effetto delle riforme dirette a correggere le conseguenze sociali ed economiche del *boom* immobiliare, il contesto catalano abbia predisposto un ventaglio di risposte tese a conseguire gli obiettivi di solidarietà urbana, espressamente richiamati dai principi costituzionali. Le politiche della Comunità Autonoma in materia sono state poi recentemente completate con l'adozione, nel 2010, del Piano Territoriale della Casa, nel quale sono valutati i bisogni abitativi per specifiche fasce di popolazione (giovani, anziani, soggetti a rischio o in condizioni abitative precarie) e ove si prevedono le misure necessarie per rispondere a queste necessità, con nuovi alloggi, recupero di edifici anche connesso alla riqualificazione urbana, occupazioni temporanee di alloggi vuoti, aiuti economici per favorire l'accesso alla casa<sup>7</sup>; sebbene sia ancora presto per

<sup>5</sup> Si veda a riguardo la *Llei d'urbanisme* catalana, emendata con Decreto Legge 1/2007 dalla Comunità Autonoma, e pubblicato in: *Generalitat de Catalunya; Text refós de la Llei d'urbanisme*; Generalitat de Catalunya, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2008. Le disposizioni del Decreto Legge 1/2007 sono poi state riproposte nella successiva stesura del *Text refós* (Decreto Legge 1/2010).

<sup>6</sup> I requisiti di reddito per l'accesso agli alloggi a costi calmierati sono disposti dalla *Generalitat* in funzione del reddito medio ponderato della famiglia e della zona in cui si trova l'alloggio. A titolo esemplificativo, secondo criteri definiti nel 2007 una famiglia di tre persone con reddito medio entro i 25.000 euro circa può accedere al *Régimen Especial*; qualora il reddito sia superiore, può accedere al *Régimen General* (reddito medio sino a 55.000 euro) o al *Precio Concertado* (sino a 65.000 euro); a Barcellona il prezzo massimo di vendita di un alloggio sottoposto al *Régimen Especial* è di 1.700 euro, 1.900 euro per il *Régimen General* e 3.000 € per quello *Concertado*.

<sup>7</sup> Cfr. Generalitat de Catalunya, *Pla Territorial Sectorial d'Habitatge*, redatto da Ricard Piè I Ninot e Josep Maria Vilanova. Il piano è consultabile sul web all'indirizzo <http://www20.gencat.cat/portal/site/habitatge>.

approntare una valutazione degli esiti dell'applicazione del Piano Territoriale della Casa, si può sin d'ora evidenziare l'importanza del tentativo catalano di coordinare a livello regionale le politiche dirette alla formazione di *inclusionary housing* e rivolte pertanto ad attenuare le ricadute negative delle dinamiche del mercato immobiliare. Se da un lato infatti la dimensione urbana, come si è già avuto modo di considerare nel presente studio, rappresenta uno dei contesti spaziali nei quali maggiormente si sono manifestati gli effetti delle politiche neo-liberiste (Brenner e Theodore, 2002), al contempo è necessario comprendere a quale scala si possano porre in atto le misure volte a limitare tali effetti. L'esperienza catalana, a tale proposito, evidenzia l'importanza del livello regionale, almeno quale sede di coordinamento fra politiche abitative e decisioni urbanistiche locali.

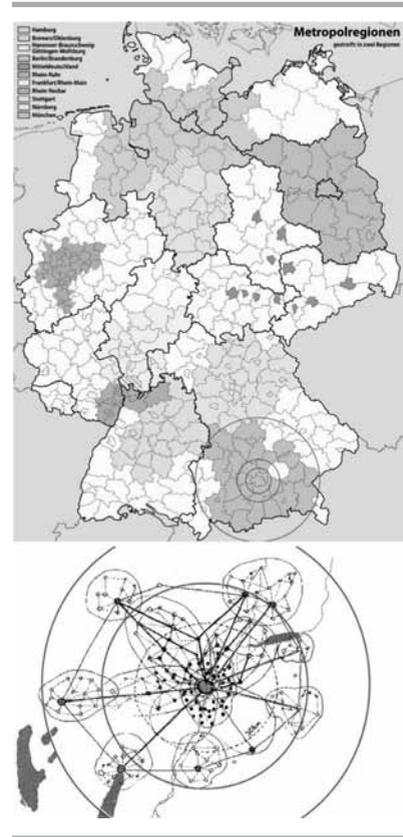
La scelta delle esperienze di rigenerazione urbana analizzate riguarda esempi nei quali la natura del rapporto pubblico/privato instaurato attiene a contesti caratterizzati da presupposti e condizioni diverse, anche allo scopo di definire come l'azione pubblica si sia adattata alle specifiche circostanze locali. Per questo il primo progetto studiato, quello della riqualificazione del quartiere del Poble Nou attraverso l'operazione “@22” riguarda una realtà entro la quale l'azione pubblica è chiamata a confrontarsi con un contesto fondiario quasi esclusivamente privato, già edificato e al contempo fortemente polverizzato. All'estremo opposto, si procede invece all'analisi del secondo progetto urbano, la riqualificazione del quartiere popolare de *La Mina*, relativa ad un'esperienza di recupero di un'area prevalentemente pubblica, nella quale vengono favorite forme di iniziativa privata, sia per ridurre la forte segregazione funzionale presente che per garantire un ritorno pubblico attraverso il recupero delle plusvalenze generate. Entrambi i casi studio relativi al contesto di Barcellona anticipano le riforme legislative ricordate in precedenza, in quanto programmati a partire dai primi anni del nuovo Millennio; l'attuazione degli interventi avviene invece a cavallo della crisi economica, e quindi in parte entro il contesto legislativo definito a partire dalle riforme urbanistiche del 2007. Si tratta di progetti nei quali il rapporto fra municipalità e *developers* è diretto a recuperare parte delle plusvalenze attribuite ai suoli con le scelte pubbliche, ove peraltro risulta interessante misurare l'efficacia dell'azione pubblica nel coordinare le morfologie urbane ed architettoniche scaturite dall'iniziativa privata. È inoltre interessante notare come entrambi i casi studio riguardino trasformazioni che investono realtà locali nelle quali sono presenti sia attività produttive in essere, residenze occupate ed iniziative economiche in corso, contemplando quindi la predisposizione di misure in grado di intervenire su un contesto esistente: ciò consente di analizzare i meccanismi di funzionamento dei sistemi di ripartizione del plusvalore in aree urbane consolidate, ancorché caratterizzate da fenomeni di disgregazione economica e sociale.

## 4.2

### Monaco di Baviera: equità sociale e tutela ambientale nei progetti di rigenerazione urbana

La città di Monaco di Baviera, caratterizzata da una decisa vocazione globale, si distingue nel panorama europeo quale protagonista di un modello di *governance* improntato al perseguimento di una forte coesione sociale, orientato al superamento delle disuguaglianze economiche, etniche o di genere degli abitanti ed al contemporaneo miglioramento dell'ambiente urbano. Questo modello, guidato da un'efficace azione pubblica, si è dimostrato capace di dispiegare politiche finalizzate prioritariamente alla promozione dei settori della ricerca e dell'innovazione, che tuttavia non si limitano ai soli aspetti economici coinvolti, ma considerano di volta in volta le priorità da affrontare in un'ottica integrata e plurisettoriale (Ranci, 2010)<sup>8</sup>. Grazie a queste politiche la capitale bavarese rappresenta oggi uno dei punti di forza europei nel settore dell'economia della conoscenza, fondata su una rete di imprese high-tech, servizi avanzati e centri di ricerca pubblici e privati, che contribuiscono ad innalzare il peso del settore terziario nel prodotto interno lordo della città sino al 72%. Questo particolare sistema economico è collocato all'interno di un contesto territoriale fortemente interconnesso, coincidente con la regione metropolitana di quasi 5 milioni di abitanti gravitante intorno a Monaco, estesa e a bassa densità abitativa, nella quale il sistema insediativo è organizzato secondo un complesso reticolo regolare di località minori, già oggetto degli studi di Christaller nella sua teoria delle località centrali (Cori, Corna Pellegrini, Dematteis e Pierotti,

Figura 4.3:  
LE REGIONI METROPOLITANE (sopra) E LA  
RETE DI CITTÀ DI MONACO (sotto)



<sup>8</sup> Il modello sociale perseguito dalla municipalità di Monaco è stato definito da Costanzo Ranci, coordinatore di una recente ricerca su competitività e disuguaglianza in sei città europee, quale paradigma del modello urbano "continentale", affine a quello sperimentato in Francia dalla città di Lione. Barcellona e Milano, secondo lo stesso studio, si comportano secondo logiche diverse, ricorrenti nell'Europa mediterranea, in cui forti squilibri demografici e migratori sono associati ad un *background* di politiche orientate ad una competitività internazionale fortemente aggressiva; altri modelli sociali, secondo Ranci, sono inoltre quello anglosassone, improntato ai valori del liberismo economico (Manchester ne è un esempio), e quello scandinavo, segnato dalla forte apertura internazionale fondata sulla "forza e generosità del welfare state", del quale Copenaghen costituisce un caso significativo.

1993, pp.187-190). La città di Monaco è posta al centro di questo sistema territoriale, ed ospita circa 1,4 milioni di abitanti. Il peculiare rapporto fra città e contesto regionale costituisce un fattore fondamentale del *milieu* locale, nel quale la capitale bavarese si pone come elemento centripeto in grado di offrire importanti vantaggi agglomerativi, vista anche la particolare densità abitativa che la caratterizza, pari a circa 4.500 abitanti per chilometro quadrato, relativamente alta rispetto alla media delle città continentali europee (Thierstein e Reiss-Schmidt, 2008).

Figura 4.4:  
MONACO DI BAVIERA



Le politiche urbane attuali affondano le proprie radici nelle decisioni assunte dalla municipalità a partire dagli anni Novanta, quando Monaco si trova al centro di un contesto rinnovato: il processo di formazione dell'Unione Europea e la parallela caduta del blocco sovietico, con la conseguente riunificazione tedesca, modificano significativamente il ruolo della città nel contesto nazionale, ed al contempo innescano forti cambiamenti nella sua struttura economica. La ristrutturazione del sistema industriale determina significativi cambiamenti sul tessuto urbano, i cui segni si profilano già a partire dai primi anni Ottanta, raggiungendo poi il

culmine con la dismissione delle basi militari, dei suoli ferroviari e degli stabilimenti industriali non più attivi. Non mancano, in questo frangente, alcune difficoltà, come la crisi finanziaria degli enti locali bavaresi, che si trovano impreparati ad affrontare l'intraprendenza economica e decisionale dei *developers* internazionali, nonché la progressiva modificazione della struttura demografica della popolazione, da ricondurre in parte all'innalzamento dell'età media dei residenti ed in parte alle conseguenze dell'insediamento di nuovi migranti provenienti dall'estero, rispetto alla quale è necessario aggiornare le politiche di welfare, come conseguenza della crescente

Figura 4.5:  
SCHEMA CONCETTUALE DEL PIANO REGOLATORE DI MONACO: LE CENTRALITÀ ESISTENTI E DI PROGETTO, LA RETE DEI TRASPORTI PUBBLICI, LA CINTURA VERDE E I PRINCIPALI CORRIDOI ECOLOGICI



**Strategie di sviluppo urbano**

- |   |                         |   |   |   |                          |   |   |
|---|-------------------------|---|---|---|--------------------------|---|---|
|  | aree urbanizzate        |  | aree strategiche per lo sviluppo urbano |  | cintura verde            |  | valli del Würm e dell'Isar                  |
|  | centralità urbane       |  | nuove centralità di quartiere           |  | linee S/U Bahn esistenti |  | linee S/U Bahn pianificate o in costruzione |
|  | centralità di quartiere |   |   |   |                          |   |   |

domanda di servizi educativi, sanitari, assistenziali ed abitativi (*Landeshauptstadt München*, 2005, pp.4-5). La città tuttavia non soffre in maniera particolare delle conseguenze della mutata situazione economica, vista la celerità con la quale coglie l'occasione per presentarsi sulla scena nella nascente competizione globale da un punto di partenza privilegiato.

Le autorità cittadine, infatti, ravvisano la necessità di superare la strumentazione urbanistica che sino ad allora aveva governato la capitale bavarese, giudicata ormai non più aggiornata con il nuovo contesto sociale ed economico. La municipalità bavarese non si limita peraltro al semplice rinnovo del piano urbanistico precedente, risalente al 1983, bensì decide di costruire una strategia di progetto della città che abbracci tutti i settori di competenza locale, allo scopo di superare le lacune che la pianificazione incrementale denuncia di fronte ai nuovi cambiamenti economici e sociali. La lungimirante scelta della municipalità porta così, nel 1998, all'adozione da parte del Consiglio Comunale del documento *Perspektive München*, in cui è definito un insieme di linee guida in grado di coordinare le politiche urbane attraverso alcuni principi cardine, come lo sviluppo economico, la cooperazione regionale, la coesione sociale, la mobilità sostenibile e la promozione del rinnovo urbano come misura di contrasto allo *sprawl*. Il documento istituzionalizza la tradizione, cui si è accennato, di quasi mezzo secolo di pianificazione integrata, definendo un quadro strategico di azioni in grado di informare tutte le politiche comunali aventi influenza sui temi del governo delle trasformazioni urbane. *Perspektive München* riconosce come il problema dello sviluppo urbano integrato rappresenti un processo di lungo termine, entro il quale sottoporre a periodiche revisioni e valutazioni i criteri e gli obiettivi fissati. In particolare nel documento sono individuati dodici principi che incorporano gli aspetti essenziali delle strategie sulla città, ciascuno accompagnato da progetti guida in grado di dimostrare come i principi stessi debbano essere messi in pratica concretamente:

- salvaguardia e promozione dell'occupazione e della crescita economica;
- potenziamento della cooperazione regionale finalizzata alla competitività economica;
- tutela della coesione sociale attraverso politiche locali;
- miglioramento delle condizioni sociali dei quartieri attraverso politiche di distretto;
- creazione di nuovi quartieri attraverso la riqualificazione del tessuto urbano esistente, secondo il principio compatto / urbano / verde;
- tutela della forma e dell'immagine urbana e promozione di nuove architetture;
- perfezionamento dei sistemi di mobilità e gestione del traffico allo scopo di migliorare i benefici sulla città;
- miglioramento delle condizioni di sicurezza dei cittadini, attuato attraverso politiche sociali, educative e culturali;

- promozione del ruolo dei nuovi media come occasione di crescita economica e come strumento di gestione delle funzioni urbane;
- salvaguardia delle risorse naturali attraverso l'individuazione di nuovi standard ecologici;
- sviluppo del ruolo di Monaco come città del tempo libero attraverso la realizzazione di attrezzature per diversi *target* di utenti;
- promozione del ruolo del settore culturale e della tutela del patrimonio storico.

È evidente come l'insieme dei principi contenuti nel documento *Perspektive München* definisca un programma strategico proprio di un sistema di pianificazione aperto, una sorta di piano-processo, teso a superare i limiti connessi alla pianificazione urbana intesa quale competenza esclusivamente settoriale. Si può evidenziare come tale programma rappresenti un buon esempio di *governance* urbana, in quanto teso a ridefinire in forma integrata, comunicativa e non gerarchica l'insieme dei principi e delle azioni riguardanti lo sviluppo locale, definiti su più livelli istituzionali e territoriali (Le Galès, 1995, pp.57-95). Non è casuale, del resto, se alcuni autori hanno ravvisato nel documento *Perspektive München* due novità essenziali, riguardanti sia la forma che i contenuti del programma stesso. Per quanto riguarda l'aspetto formale occorre sottolineare come l'iniziativa promossa con tale programma strategico introduca una modalità ben precisa di formazione delle decisioni di pianificazione urbana, che comporta la condivisione di principi sullo sviluppo locale attraverso una forma di discussione essenzialmente verbale, tesa a produrre una visione condivisa fra istituzioni, cittadini e altri portatori di interesse (Hajer e Kesselring, 1999, pp1-23). In relazione all'analisi dei contenuti del programma, è stato invece evidenziato come il documento *Perspektive München* possa definirsi a tutti gli effetti un piano strategico, in grado di superare i limiti di piani analoghi nei quali la natura strategica è al contrario limitata a mere petizioni di principio, accompagnate da "grandi progetti". A rendere efficace il documento è il processo di *survey* implementato dal programma stesso, allo scopo di costruirne un monitoraggio costante dedicato ad orientarne nel tempo le scelte anche in relazione al gradimento dei cittadini (Gibelli, 2007).

Il caso di Monaco rappresenta con efficacia un'esperienza di controllo collettivo delle scelte urbane, nella quale la costruzione di principi condivisi è integrata ad una visione di progetto della città capace di contemperare interventi pubblici e privati in un'ottica comune. Non è un caso, del resto, se *Perspektive München* contiene al suo interno l'ambizioso progetto di trasformazione urbana legato al recupero dei suoli del vecchio aeroporto di Monaco, dismesso a seguito della costruzione del nuovo scalo di Erdinger, intrapresa a partire dal 1986<sup>9</sup>. L'operazione, come di consueto nel caso monacense,

<sup>9</sup> Il nuovo aeroporto "Franz-Joseph Strauss" di Monaco è stato inaugurato nel 1992.

Figura 4.6:  
 MESSESTADT RIEM: PROGETTO DI CONVERSIONE DEI SUOLI DELL'AEROPORTO DI MONACO (*Landeshauptstadt München*)

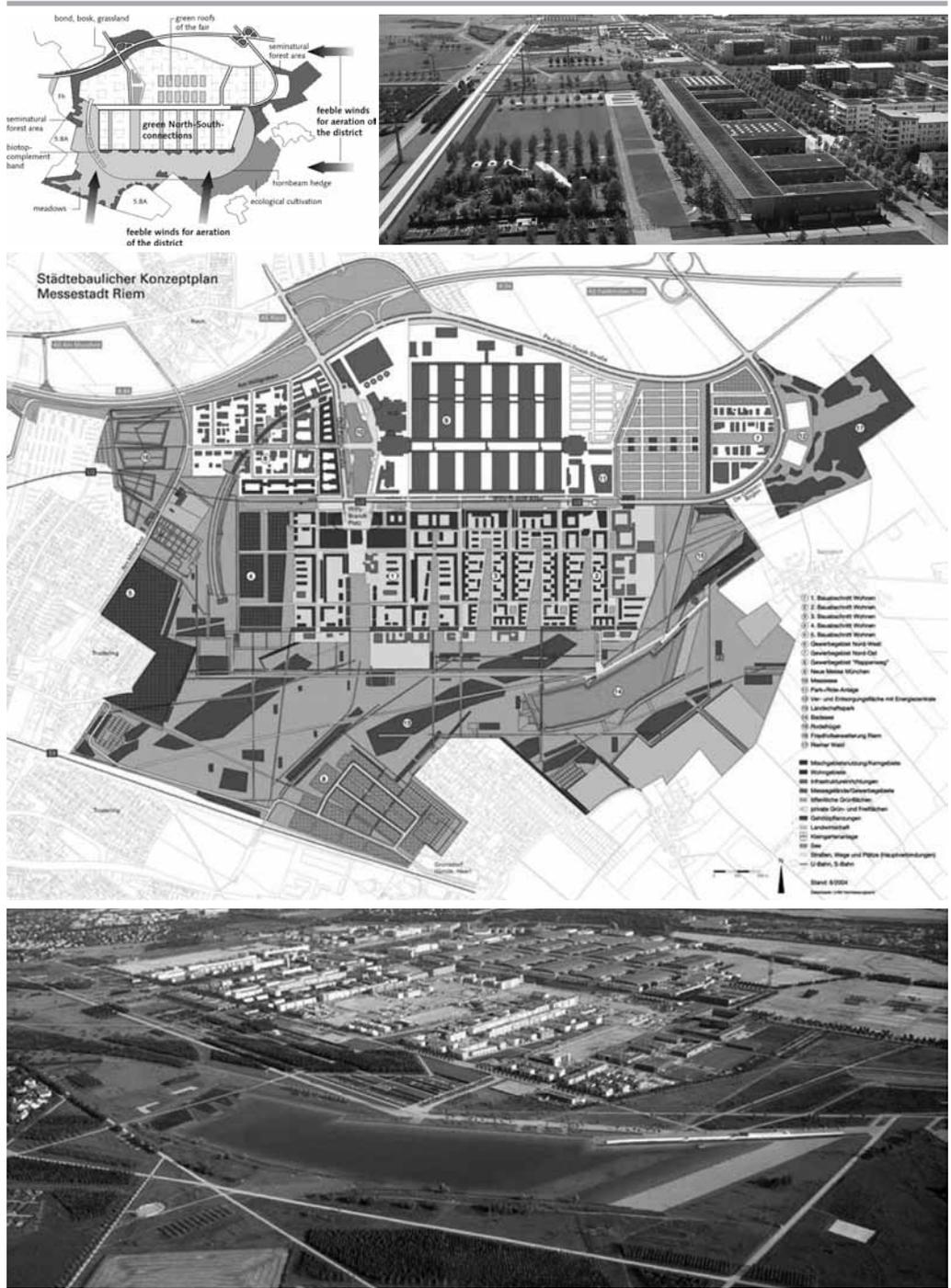


Figura 4.7:  
**THERESIENHÖHE: IL PROGETTO DEL NUOVO QUARTIERE A DESTINAZIONE MISTA SULL'AREA DELLA VECCHIA FIERA DI MONACO (Landeshauptstadt München)**



affrontata con un'ottica integrata: si mette così in atto una gestione coordinata di delocalizzazione a catena di alcune grandi attrezzature collettive, per effetto della quale sui suoli del vecchio aeroporto si decide di costruire un nuovo insediamento fieristico, liberando al contempo le aree su cui insisteva la vecchia fiera di Theresienhöhe, allo scopo di realizzarvi un nuovo quartiere *mixed-use*, a poca distanza dall' *Altstadt*. Questo

sistema di gestione coordinata delle trasformazioni interne alla città è stato definito “*leap-frog planning*” (pianificazione a salto di rana), per enfatizzare la capacità di coordinare fra loro le diverse operazioni di trasformazione pubblica, nell’ottica di un progetto di città complessivo. Al contempo, oltre a coordinare i grandi progetti di rigenerazione demandati all’iniziativa pubblica, il programma strategico definisce i criteri di gestione dei progetti urbani attuati da *developers* privati. Per questi progetti sono stabilite forme di equa ripartizione degli incrementi di valore determinati dalle decisioni di piano. A questo scopo *Perspektive München* conferma il sistema di gestione SoBoN (acronimo di *Sozialgerechte Bodennutzung*, utilizzo del suolo “socialmente equo”), già applicato nella capitale bavarese a partire dal 1994/95.

L’esigenza di definire un sistema di socializzazione della rendita fondiaria si pone, a Monaco, a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, quando si constata l’impossibilità di finanziare le misure sociali dirette a sostenere l’accesso all’abitazione a causa della crisi economica che investe la municipalità (*Landeshauptstadt München*, 2009)<sup>10</sup>. In questo frangente il Consiglio Comunale della città decide, nel 1989, di assegnare almeno il 40% delle aree destinate ad usi residenziali a programmi di edilizia sociale, attraverso accordi da stipulare con i proprietari fondiari. Tuttavia i costi di infrastrutturazione e di formazione di un adeguato stock di housing a prezzi calmierati non consentono ancora di offrire una risposta alle necessità abitative, che concorrono piuttosto ad alimentare la tendenza al trasferimento di residenti verso le corone urbane esterne, ove i prezzi degli alloggi risultano maggiormente accessibili. Di conseguenza, nel 1994, la municipalità avvia una fase di negoziazione con gli investitori immobiliari allo scopo di definire un nuovo sistema di regole per finanziare le misure necessarie alla formazione della città pubblica attraverso i benefici concessi ai privati. La concertazione, che è segnata da scontri anche molto duri con gli *stakeholder*<sup>11</sup>, si conclude nel luglio del 1995 con la votazione unanime della risoluzione che adotta il sistema SoBoN come parametro di misura inderogabile dei carichi imposti ai privati nelle operazioni di trasformazione urbanistica<sup>12</sup>. SoBoN definisce in linea generale la maggioritaria partecipazione della municipalità all’incremento di valore dei suoli concesso ai privati, calcolato come

<sup>10</sup> Le informazioni relative al sistema SoBoN sono desunte dalla documentazione disponibile presso il Referat für Stadtplanung und Bauordnung del Comune di Monaco. Un inquadramento generale dell’applicazione di SoBoN alle recenti trasformazioni urbanistiche, nonché altri dati ed informazioni di dettaglio, sono stati forniti all’autore dall’arch. Rolf Richard Rammensee, funzionario del settore urbanistica, presso il *Referat für Stadtplanung und Bauordnung* del Comune di Monaco.

<sup>11</sup> In una seduta del Consiglio Comunale le prime bozze del sistema SoBoN vengono osteggiate e definite come una “camera di tortura socialista”.

<sup>12</sup> La locuzione *Sozialgerechte Bodennutzung* è tratta dal primo articolo, comma 5, del Codice Edilizio Federale, *Baugesetzbuch* (BauGB), nel quale è stabilito il principio per cui i piani debbono perseguire un assetto urbano sostenibile e un utilizzo “socialmente equo” del suolo per il benessere generale della comunità, contribuendo a formare un ambiente di vita più accogliente e salvaguardando le condizioni essenziali per lo sviluppo della natura.

differenziale fra il valore fondiario antecedente al cambio di destinazione d'uso (valore iniziale) ed il valore, giuridicamente vincolante, determinato dalla decisione di piano (valore finale)<sup>13</sup>. La quota di valore riservata all'amministrazione è stabilita nella misura massima di due terzi di tale differenziale, secondo la significativa consuetudine in base alla quale la legge fissa il massimo e non il minimo del contributo posto a carico dei privati, che evidenzia come il sistema amministrativo tedesco orienti usualmente la propria azione verso il conseguimento del maggior utile pubblico, e non del minor carico privato. Il processo di valutazione del programma strategico di Monaco, che nel 2005 ha promosso una dettagliata verifica dei risultati conseguiti, ha evidenziato come SoBoN rappresenti uno strumento di rapporto pubblico/privato in grado di conseguire importanti obiettivi di valenza collettiva, collegando così aspetti operativi e strategici della gestione dei suoli (*Landeshauptstadt München*, 2005, p.46).

Per approfondire l'efficacia delle politiche di rigenerazione urbana in rapporto al sistema SoBoN il presente studio affronterà l'analisi della trasformazione delle aree ferroviarie poste ad ovest della stazione centrale della città; questa operazione rappresenta un caso esemplare di cattura dei plusvalori determinati dalla presenza di un'infrastruttura ferroviaria esistente, peraltro oggetto di interventi di potenziamento e integrazione con gli altri sistemi di mobilità (formazione e potenziamento di nuove fermate del trasporto ferroviario regionale, realizzazione di interscambi con la rete tramviaria urbana e delle autolinee extraurbane, coordinamento con la rete della mobilità ciclabile). La *best practice* analizzata riveste particolare interesse anche per l'integrazione con una modalità di concertazione dei progetti nella quale sono promosse forme di concertazione degli assetti di progetto che prevedono concorsi, valutazioni di esperti e forme partecipative in grado di orientare (e talora correggere) le scelte assunte dall'amministrazione pubblica e dai *developers*.

---

<sup>13</sup> I valori sono stimati direttamente dall'amministrazione comunale, che istituisce un servizio tecnico preposto alla gestione delle procedure SoBoN.

## 5. LAND VALUE CAPTURE E FORMAZIONE DI UN QUARTIERE DEL TERZIARIO AVANZATO: IL CASO DEL DISTRETTO DELL'INNOVAZIONE @22 A BARCELLONA

---

### 5.1

#### Obiettivi e contesto

Il piano @22 è stato approvato dalla municipalità di Barcellona nell'anno 2000, e riguarda la trasformazione di 200 ettari dello storico quartiere manifatturiero del Poble Nou attraversato dalla Diagonal e posto nell'area nord-orientale della città, fra la Gran via de les Corts Catalanes e la linea di costa<sup>1</sup>. Il progetto si pone l'ambizioso obiettivo di definire una strategia di rinnovamento fisico ed economico di una parte rilevante della città, in grado di fungere da volano per l'intero sistema economico metropolitano. L'obiettivo essenziale dell'iniziativa è quello di favorire la concentrazione strategica delle attività legate al terziario avanzato, all'interno di un'operazione di rigenerazione diffusa del tessuto urbano ove è prevista anche la formazione di attrezzature, zone verdi e abitazioni. In particolare il modello cui si sono ispirati gli ideatori del piano è quello delle "città digitali", al fine di collocare Barcellona nel novero dei principali sistemi urbani mondiali in grado di competere nel settore dell'economia della conoscenza, in cui risulta fondamentale la capacità di assicurare alle imprese high-tech i vantaggi agglomerativi propri di un contesto urbano e territoriale fortemente interconnesso ed attrattivo. Per questo, accanto alla gestione urbanistica dell'operazione, sono state predisposte iniziative di promozione, curate da agenzie pubbliche e private, finalizzate a implementare il tessuto economico attraverso la creazione ed il trasferimento nell'area di nuove imprese, legate in particolar modo a specifici *cluster* di attività, fra i quali rivestono particolare importanza quello dei media, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), delle tecnologie medicali e dell'energia. Punto di riferimento per il nuovo Poble Nou è stato il caso della "Silicon Alley" di New York, l'area di Manhattan nella quale sono proliferate, a partire da metà anni Novanta, oltre 700 sedi di imprese

---

<sup>1</sup> Il termine "@22" richiama il codice di riferimento assegnato alle aree a destinazione industriale dal Plan General Metropolitano, con un'evidente allusione alle attività innovative e legate al terziario avanzato che la variante al piano intende promuovere all'interno del tessuto industriale preesistente.

Figura 5.1:  
IL TESSUTO URBANO DEL POBLE NOU IN UN'IMMAGINE STORICA



hardware e software, con un profilo di addetti fortemente improntato alla conoscenza artistica e del mondo della comunicazione, e quindi parzialmente differenziato rispetto alla composizione esclusivamente orientata alla preparazione tecnico-scientifica degli addetti della Silicon Valley, da cui l'esperienza newyorkese trae il nome (Rowe, 2006, p.128; Masbouni, 2010, p.73).

L'operazione @22 si inserisce come anticipato in un contesto urbano di particolare rilievo, del quale è stata fortemente ridotta la condizione di marginalità grazie ad alcune iniziative pubbliche, che, pur non riguardando direttamente l'assetto del Poble Nou, hanno posto la premessa per l'operazione @22 attraverso la formazione delle Rondas e del nodo di Plaça de les Glòries Catalanes, la costruzione della città olimpica e l'apertura della città al mare, il completamento della Diagonal, e la previsione della nuova stazione dell'alta velocità di Sagrera posta in prossimità del quartiere. Al contempo la dismissione industriale ha messo a disposizione un vasto patrimonio di aree abbandonate o sottoutilizzate che, in virtù degli interventi di trasformazione sopra citati, godono oggi di vantaggi posizionali significativi nel contesto urbano. Queste aree compongono un fitto tessuto edilizio, formatosi a partire dalla metà del Diciannovesimo secolo, con la costruzione di piccoli e grandi stabilimenti manifatturieri attorno ai quali vennero costruite le abitazioni destinate agli operai, organizzate prevalentemente secondo tipologie a schiera su due piani allineate lungo le strade principali. Il quartiere, ordinato secondo la regolare e generosa spaziatura degli isolati del Plan Cerdà, è stato a lungo considerato una delle parti più problematiche della città, anche a causa delle problematiche indotte da un'eccessiva promiscuità fra usi residenziali e produttivi (Fabre e Huertas Clavería, 1976, pp.71-111)<sup>2</sup>. Tutto ciò può apparire sorprendente se si considera che la struttura del tessuto a scacchiera di Cerdà fu ideata proprio per migliorarne le condizioni igieniche della città: tuttavia, ad una più attenta analisi, non può sfuggire come permanga, all'interno degli isolati del Poble Nou, una distribuzione

<sup>2</sup> I giornalisti catalani Fabre e Huertas Clavería hanno tracciato un'efficace descrizione delle pessime condizioni di vita del quartiere negli anni dell'alba della democrazia spagnola.

minuta e congestionata, del tutto differente da quella delle corti delle *manzanas* dell'Ensanche, e che sovente risente della conformazione della suddivisione fondiaria mutuata dal contesto agricolo e dai borghi preesistenti.

Per introdurre il tema del *value capture* nell'operazione @22 occorre considerare come uno degli obiettivi connessi alla riconversione del tessuto edificato del Poble Nou attiene

Figura 5.2:  
BARCELONA: L'OPERAZIONE @22 NEL CONTESTO URBANO E L'APERTURA DELLA DIAGONAL AL MARE (Ayuntamiento de Barcelona)



alla sostenibilità sociale delle trasformazioni urbanistiche, che riveste un'importanza del tutto particolare nella realtà di un quartiere operaio in crisi. La strategia scelta dai pianificatori per affrontare il problema si compone di due linee d'azione: una basata sulla socializzazione della rendita immobiliare, e quindi strettamente attinente agli aspetti gestionali, l'altra relativa alle aspettative di trasformazione della composizione sociale del quartiere, e quindi ascrivibile nel novero degli effetti attesi dal programma; la prima delle due linee d'azione è rivolta ad aumentare i carichi imposti ai *developers* in termini di cessione di spazi per finalità pubbliche; mentre la seconda, incentrandosi sulla promozione delle "innovazioni sociali", è tesa a favorire la formazione di nuovi posti di lavoro e all'incremento di una maggiore vitalità e diversificazione sociale del quartiere per effetto delle nuove quote di residenti attesi, legati alle attività terziarie avanzate di nuovo insediamento. Gli esiti di entrambe le linee d'azione saranno considerati nello studio della *best practice*.

## 5.2

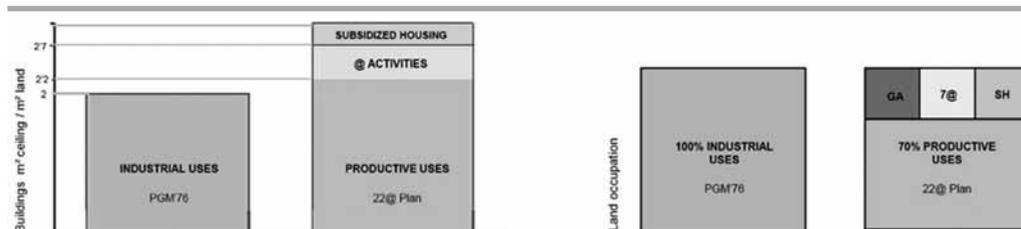
### Descrizione

Dal punto di vista della disciplina urbanistica il piano @22 è frutto di una variante al Plan General Metropolitano del 1976, finalizzata a trasformare il Poble Nou in un "distretto dell'innovazione" ove ospitare le imprese internazionali legate all'economia della conoscenza. La variante investe 200 ettari di suoli prevalentemente dismessi nei quali, fra l'altro, sono presenti numerose testimonianze della civiltà industriale del Diciannovesimo e del Ventesimo secolo. Le disposizioni della variante @22 non determinano una modificazione dell'assetto urbano della scacchiera del Plan Cerdà, avvalendosi del sistema infrastrutturale esistente, che è affiancato da un'efficace rete di trasporto locale (una tramvia di superficie, una rete di autobus extraurbani, due linee di metropolitana già realizzate, ed una in costruzione). Le novità principali determinate dal piano @22 riguardano infatti gli assetti interni degli isolati, nei quali è consentito un considerevole aumento dell'edificabilità privata originaria, da 2 a 2,7 mq di pavimento/mq di suolo, oltre alla facoltà di realizzare un'ulteriore quota di superficie edificabile per attrezzature pubbliche, sino raggiungere l'edificabilità complessiva di 3 mq di pavimento/mq di suolo. Al contempo è riconosciuta la possibilità di un cambio d'uso dei suoli, dalla destinazione industriale (che nel Plan General è identificata dalla sigla "22a") ad una destinazione mista (sigla "22@") caratterizzata da attività industriali leggere, attività tecnologiche del settore della comunicazione e dell'informazione, attività ricettive, ed infine uffici e residenze, anche se, queste ultime, subordinatamente al soddisfacimento di alcuni requisiti di carattere urbanistico (Ayuntament de Barcelona, 2000). Nella normativa, inoltre, sono previste specifiche misure atte ad assicurare

Figura 5.3:

IL RAPPORTO P/P NELL'OPERAZIONE @22

I nuovi indici di edificabilità e di occupazione del suolo a confronto con la normativa precedente (*sopra*); schema delle edificabilità e dei carichi urbanistici a seconda della modalità attuativa (*sotto*): in evidenza i parametri cui attenersi nel caso del recupero degli isolati con piano di dettaglio.



DESENVOLUPAMENT ZONA D'ACTIVITATS 22@  
APROFITAMENTS I CÀRREGUES

Actuació	Índex edificabilitat	Planejament	Àmbit mínim	Usos admesos	Cessió de sòl urbanitzat			Altres cessions *	Obligacions urbanització	Habitatges règim protecció
					Vial	Espai lliure i equipament (18m <sup>2</sup> +13m <sup>2</sup> )	7x			
Edifici nova planta	2,2	Llicència	Parcel·la	22x restringida	si	-	-	-	Si	-
		FE	Parcel·la 2000 m	Hoteleria/Activitat @						
Reutilització edif. ind. exist. Vols. disconforme	(2,2) Fevsistent transitoria	FE	Parcel·la	Activitat @ / hoteleria	si	conveni (aprov. materialitzat)			si (proporcional a sòsore)	-
Reutilització edif. ind. exist. Vols. conforme	2,2	Llicència	Parcel·la	22@ restringida	si	-	-	-	si	-
		FE	Edifici d'interès	Habitatge						
Operació transformació	2,2 + 0,3(habitatge)	FE	illa	22x (0,3) habitatge obl.	si	31 m <sup>2</sup>	10%	conveni *	si	100%
Operació transformació amb activitat *	2,2 +0,5(activ.) +0,3 (habitatge)	FE	illa	22x (0,5) act.22@ (0,3) habitatge obl.	si	31 m <sup>2</sup>	10%	conveni *	si	100%
Operació transformació amb activitat @ (límits delimitats per la MPOM)	2,2 +0,5(activ@) +0,5 (aparc., serv. tèc. habitatge)	FE	illa	22x (0,5) act.22@ (0,3) habitatge obl (0,2) aparc., serv. tèc. habitatge	si	31 m <sup>2</sup>	10%	conveni *	si	100%
Habitatge existent	Existent	-	-	habitatge	-	-	-	-	-	-
Habitatge existent en front consolidat	Existent + volum B+5 (carrers 20 m) Fond. edifi.	FE	Front consolidat	habitatge 20% altres usos	si	31 m <sup>2</sup>	-	-	si	100% sobre increment

che una parte dell'edificabilità, pari ad almeno 0,5 mq di pavimento/mq di suolo, sia destinata ad ospitare le cosiddette "attività @", ovvero quelle connesse alla ricerca, al design, all'editoria, alla cultura, alle attività multimediali o comunque collegate alla gestione di informazioni e della conoscenza. L'obiettivo esplicito dei documenti illustrativi dell'operazione @22 è la formazione di un ambiente urbano "innovatore", in grado di garantire "l'attrazione e lo sviluppo del talento", dai quali si evince l'assonanza con le idee sulla città creativa di Richard Florida, che hanno orientato direttamente le strategie di pianificazione dell'intervento (Florida, 2005)<sup>3</sup>.

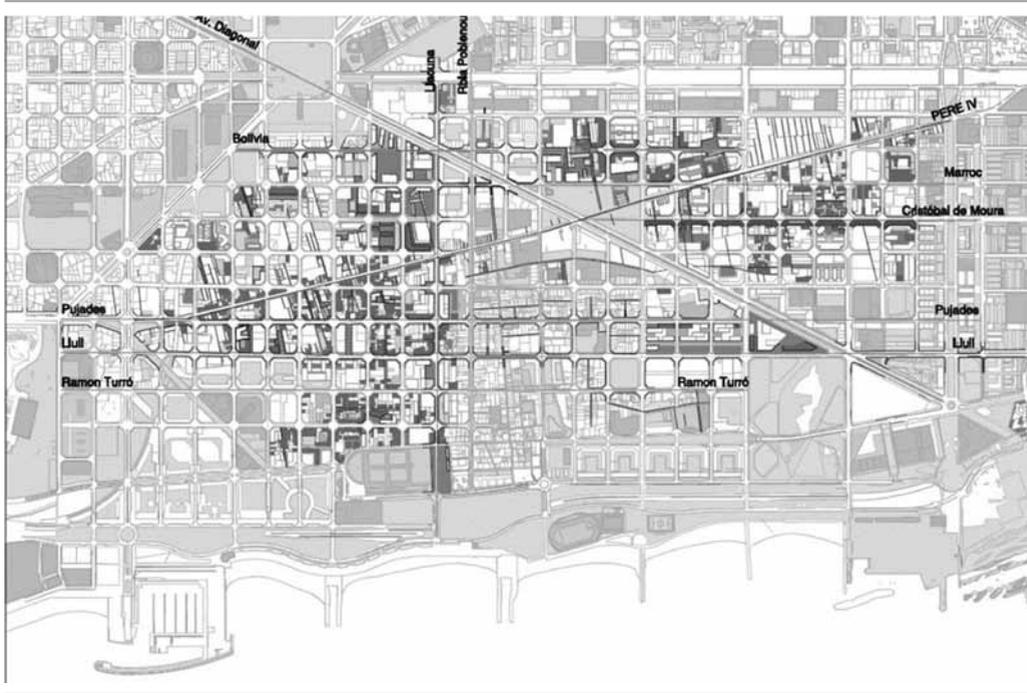
Le valorizzazioni garantite dal nuovo mix funzionale e dall'incremento di densità concesso agli isolati sono sottoposte alla regolazione del sistema di *value capture*, che

<sup>3</sup> Le teorie sull'economia creativa di Richard Florida e sui cluster d'impresa di Michael Porter hanno fortemente influenzato l'operazione @22, come confermato anche da un colloquio che l'autore ha avuto con Xavier Testar Ymbert, membro del board di Barcelona Activa, l'agenzia di sviluppo locale che promuove l'insediamento delle imprese ad alto contenuto tecnologico.

ha in parte anticipato gli orientamenti delle novità legislative emerse con le riforme del 2007, cui si è fatto cenno in precedenza<sup>4</sup>. In particolare la variante del Plan General Metropolitano, oltre ad imporre ai *developers* le cessioni di suolo usualmente obbligatorie per legge<sup>5</sup>, ha programmato le seguenti ulteriori misure:

- la cessione a carico dei *developers* del 10% di suolo per la realizzazione di attrezzature pubbliche definite “@7”, finalizzate al conseguimento degli obiettivi di innovazione tecnologica, come attività pubbliche di formazione e sviluppo, ed attività produttive legate all’economia della conoscenza e della comunicazione anche private, purché gestite in forma concordata con la municipalità e mantenendo la titolarità pubblica dell’attrezzatura;
- la realizzazione di una quota obbligatoria di *inclusionary housing* (*Vivienda de Proteccion*), pari ad un indice di edificabilità di 0,3 mq di pavimento/mq di suolo, da attuarsi su una riserva di suolo pari al 10% del comparto che a tale scopo viene ceduta gratuitamente all’amministrazione; per effetto di questa disposizione il piano @22 prevede la costruzione di 4.000 nuovi alloggi sociali.

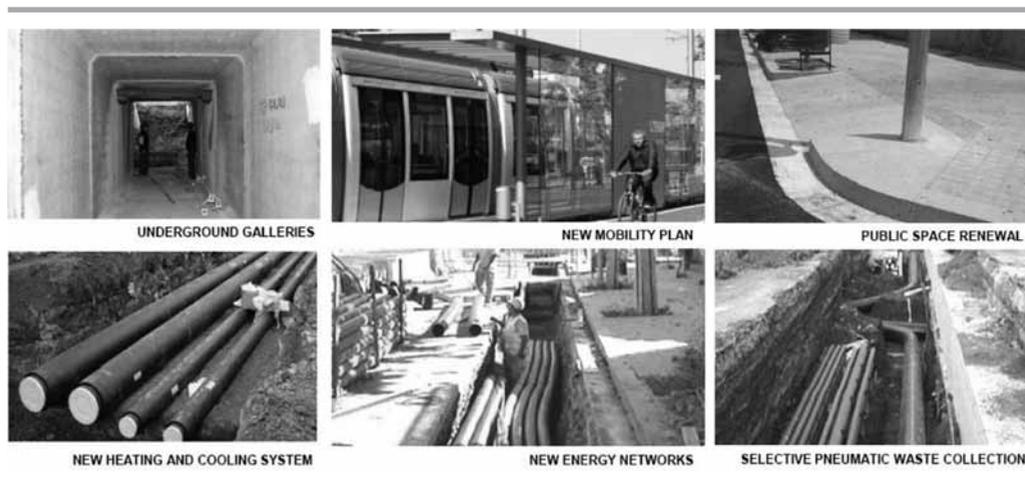
Figura 5.4:  
@22: IL PROGETTO DELLA RETE DEGLI SPAZI PUBBLICI



<sup>4</sup> A riguardo cfr. il paragrafo 4.1 del presente studio.

<sup>5</sup> Ovvero la cessione degli standard connessi alle destinazioni residenziali, pari a 31 mq di verde ed attrezzature ogni 100 mq di superficie di pavimento, unitamente alla cessione di una parte dei suoli interessati alle trasformazioni corrispondente al 10% del profitto generato con l’edificabilità delle aree (il cosiddetto *aprovechamiento medio*).

Figura 5.5:  
GLI ELEMENTI DEL PIANO SPECIALE DELLE INFRASTRUTTURE.



A tali innovazioni si somma inoltre l'obbligo, posto a carico dei *developers*, di concorrere direttamente ai costi di urbanizzazione, fra i quali è stato inserito anche l'onere di compartecipare alla realizzazione del potenziamento dei sottoservizi stradali, che prevedono un sistema pneumatico di raccolta differenziata, una rete avanzata di telecomunicazione ed un sistema di teleriscaldamento disposti all'interno di tunnel praticabili posti sotto il livello stradale. Questo complesso sistema di gestione delle reti è programmato attraverso un piano speciale delle infrastrutture, ed è finanziato per il 60% dai privati, per il 10% dall'*Ayuntamient* e per il restante 30% dagli operatori dei servizi pubblici (Oliva, 2003, pp.21-22).

Passando ora alla descrizione delle forme urbane derivanti dall'operazione @22 è necessario premettere come queste siano fortemente influenzate dalla scelta di favorire un'ampia flessibilità attuativa, in un contesto nel quale le difficoltà gestionali collegate all'assenza quasi completa di suoli pubblici hanno indotto i pianificatori a ridurre i vincoli derivanti da conformazioni progettuali preordinate. Peraltro la particolare conformazione delle divisioni fondiarie degli isolati, fortemente polverizzata e frammentata, è assunta deliberatamente quale elemento strutturante di un disegno urbano sovente caratterizzato da un assetto edilizio indipendente dalla conformazione degli isolati e dall'assenza di allineamenti prevalenti (Masbouni, 2010, pp.78-83). Una conseguenza di questo atteggiamento, i cui possibili effetti sono stati forse inizialmente sottovalutati, è la rinuncia al controllo della trasformazione a scala urbana, frutto di una concezione isotropa delle diverse aree del quartiere, fra le quali non è stabilito un ordine o quantomeno una gerarchia fisica e funzionale. È interessante notare, a questo proposito, come solo in fase di attuazione del piano, sia sorta la necessità di individuare alcuni elementi direttori attorno ai quali addensare le attività ed i servizi prevalenti,

Figura 5.6:  
IL CAMPUS AUDIOVISUAL NEL DISTRETTO @22: ASSETTO GENERALE DI PROGETTO



delineati nelle due arterie stradali della *calle Bolivia* e della *calle Llacuna*, come assi ordinatori degli spazi pubblici e delle principali attrezzature del quartiere. Nelle elaborazioni recenti, più attente ad una lettura critica del contesto, si è infine riscoperta l'importanza di alcuni tracciati storici, tradizionalmente al centro delle attività e della vita del quartiere, come la *Rambla del Poblenou* e l'asse *Pere IV*.

Rivolgendo ora l'attenzione alla declinazione del concetto di flessibilità nell'attuazione del piano @22 si può innanzitutto evidenziare come la normativa della variante al PGM non determini a priori il risultato finale dei progetti, privilegiando piuttosto una trasformazione progressiva del tessuto urbano, da realizzarsi secondo strumenti di pianificazione attuativa (il cd. *planeamiento derivado*). A seconda dell'estensione e della complessità della trasformazione, la normativa determina lo strumento attuativo idoneo alla gestione dei processi di modificazione del tessuto; in particolar modo sono individuate le seguenti tipologie di seguenti piani attuativo:

- il piano d'isolato (*plan de Manzana*);
- il piano di mezzo isolato (*plan de media Manzana*);
- il piano per lotti superiori a 2000 mq (*plan de Parcela*);
- il piano di recupero di edifici industriali consolidati / di interesse;
- il piano di trasformazione di fronti consolidati (*plan de Frentes Consolidados*).

Alcuni dei piani di maggior estensione, relativi ad uno o più isolati contigui, sono predeterminati, ovvero presentano un assetto predefinito teso a coordinare i singoli interventi architettonici; tali piani possono essere attuati per iniziativa pubblica o per iniziativa privata, purché quest'ultima sia promossa da almeno il 60% dei proprietari dei suoli coinvolti<sup>6</sup>. In questo caso, pertanto, la municipalità ha previsto uno schema di assetto planivolumetrico, equiparabile ad un progetto urbano, nel quale i singoli interventi progettuali sono stati definiti sia dall'iniziativa privata che dalla municipalità stessa, tramite una progettazione diretta o l'indizione di concorsi di architettura. La procedura dei progetti predeterminati, seppur contraddittoria rispetto alla declinazione del principio di flessibilità che informa l'iniziativa @22, è comunque tesa a proporre assetti urbani che privilegiano un'estetica della frammentarietà, caratterizzata dalla giustapposizione di architetture intenzionalmente dissonanti, e dalla ricerca di esperienze estetiche scioccanti (Carmona, Tiesdell, Heath e Oc, 2010, p.43). Si tratta di una sorta di “incoerenza progettata”, estesa alla scala degli isolati, che comprime in uno spazio finito la complessità e le dissonanze morfologiche che scaturiscono dalla somma degli interventi privati; come ha avuto modo di notare Manuel de Solà Morales, il progetto per isolati previsto in alcuni ambiti del Poble Nou “è molto più riduttivo di quello che sembra”, e può comportare una compromissione dell'eterogeneità funzionale e morfologica del tessuto originario (de Solà Morales, 2008, pp.138-139).

A questo riguardo, per comprendere gli esiti del sistema di gestione morfologica dell'operazione @22, è possibile considerarne alcuni dei progetti più rappresentativi, anche per apprezzare le differenze fra gli assetti predeterminati dall'iniziativa pubblica e quelli derivanti dalle trasformazioni libere. A tale scopo si possono prendere in considerazione alcuni progetti, come quello del Campus Audiovisual e quello del settore Llull Pujades-Levant fra gli esempi di piani attuativi “predeterminati”, ed alcune operazioni di recupero minori lungo il Passatge de Mas de Roda, come casi di riferimento tipo per i progetti attuati senza assetto morfologico vincolato a priori.

Il Campus Audiovisual è la trasformazione con maggiore valore simbolico del distretto @22, si trova nella centralità de *Les Glories*, nei pressi della Diagonal e della torre Agbar di Jean Nouvel, e si configura come una vera e propria porta del distretto dell'innovazione.

<sup>6</sup> Si tratta di sei progetti per le aree Llacuna, Parc Central, Campus Audiovisual, Llull-Pujades (Llevant), Llull-Pujades (Ponent), Perú -Pere IV.

Figura 5.7:

@22. UNIVERSITÀ POMPEU FABRA (1), EDIFICI A TORRE SULLA DIAGONAL (2) CAN FRAMIS, FONDAZIONE VILA CASAS (3), EDIFICIO MEDIA-TIC (4), TORRE INDRA E ANTICO OPIFICIO RECUPERATO (5).



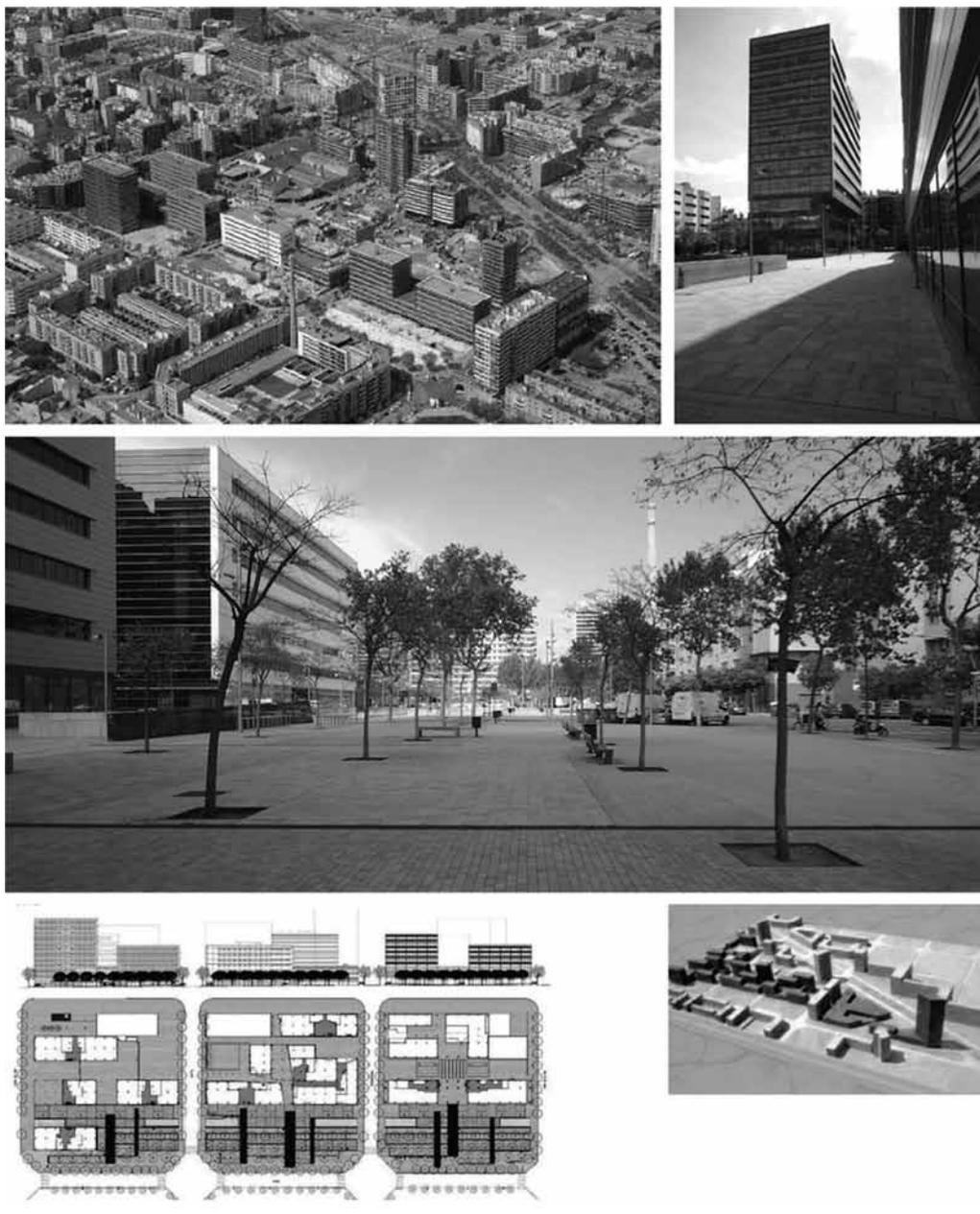
Il progetto del campus, approvato nel 2001, riguarda ben sei isolati della maglia di Cerdà, ed è in fase avanzata di completamento. L'area ospita oggi imprese, istituzioni, università, spazi specifici dedicati alla produzione audio visuale, centri tecnologici, un incubatore d'impresa (media-TIC), edilizia sociale e centri

Figura 5.8:  
@22. ISOLATO DELL'UNIVERSITÀ POMPEU FABRA.



di formazione. L'assetto dell'area, originariamente a destinazione industriale, è oggi determinato dall'opportunità di assecondare l'opzione neo-terziaria della Barcellona contemporanea, anche sotto il profilo di una ricerca morfologica improntata all'estetica *cool* della città globale (Franz, 2011, pp.22-27). Non a caso, infatti, sulla parte dell'area prossima alla Diagonal prevalgono gli edifici a torre, disposti liberamente secondo un assetto a pettine che sfrutta al massimo l'opportunità di affaccio per il maggior numero di grattacieli. Il rapporto con gli spazi pubblici aperti è ancora più disarticolato sugli isolati interni dove, in alcuni casi, il tessuto urbano definito è da alti complessi per uffici disposti sin sul margine dei marciapiedi mentre, in altri casi, l'edificazione si ritrae all'interno degli isolati, come nell'inusuale soluzione del recupero dell'area del Can Framis, nella quale il nuovo elegante complesso a destinazione museale è realizzato sulle tracce della preesistente fabbrica, indifferente alla disposizione della *manzana*, lasciando l'idea di un vuoto urbano, di una parte di città ancora da concludere. Anche l'Università Pompeu Fabra è realizzata su un vecchio suolo industriale, del quale sono stati mantenuti e restaurati alcuni edifici originari disposti lungo due lati dell'isolato cui si associano, sui lati residui, nuovi edifici alti che concorrono a definire una sorta di corte pubblica dai fronti asimmetrici all'interno dell'isolato. Infatti l'alto indice fondiario riconosciuto alle *manzanas* determina la necessità di condensare le volumetrie concesse in punti singolari degli isolati laddove, per motivi di tutela delle preesistenti industriali, non sia possibile sfruttare tutto il suolo degli isolati di Cerdà. In questa

Figura 5.9:  
@22. PROGETTO DEL SETTORE LLULL PUJADES-LEVANT: VEDUTA A VOLO D'UCCELLO DELL'INTERVENTO; LA PIAZZA  
LONGITUDINALE; PLANIMETRIA DELLE TRE MANZANAS E MODELLO.



varietà di materiali urbani da *ipercittà* (Corboz, 1994, pp.6-10)<sup>7</sup>, la presenza di soluzioni architettoniche autoreferenziali come l'edificio del media-TIC e della centrale termica definiscono forse dissonanze meno avvertibili, in quanto si costituiscono come oggetti avulsi, ma non intenzionalmente sospesi sul tessuto urbano circostante. Per concludere, il risultato finale del progetto per il Campus Audiovisual definisce oggi un panorama, per usare le parole di Gianfranco Caniggia, di “feroci individualità” (Caniggia e Maffei, 2008), nonostante l'assetto finale dell'area sia stato determinato da un piano preordinato. Si coglie in questo la necessità di assecondare il principio gestionale della flessibilità i cui riflessi, per intenzione dell'attore pubblico, debbono necessariamente formalizzarsi anche sul tessuto fisico della città, rinunciando all'opportunità di mettere in atto sistemi di riordino fondiario (*reparcelación*) che avrebbero potuto consentire assetti meno squilibrati, mutuando alcune caratteristiche dal tessuto dell'Ensanche.

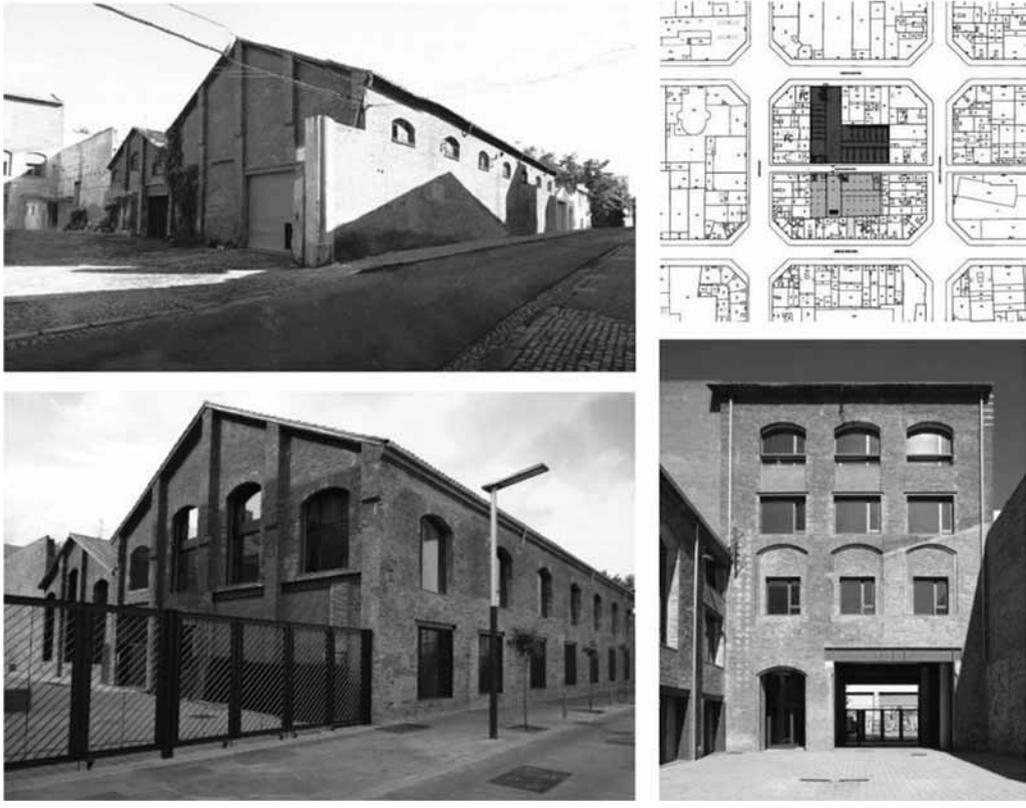
Anche il progetto del settore Llull Pujades-Levant, come anticipato, è fra quelli il cui assetto morfologico è preordinato da apposite indicazioni di piano. Si tratta della trasformazione di alcune *manzanas*, comprese fra la parte conclusiva della Diagonal e la Calle Llull. Il progetto, che ha contemplato anche l'esproprio e la demolizione di alcuni piccoli complessi di case a schiera, propone un tessuto insediativo del tutto nuovo, basato sull'inserimento di blocchi di edifici in linea destinati ad uffici ed altre attività terziarie, collocati lungo tre isolati e disposti in modo tale da lasciare circa un terzo di ciascun isolato libero per la formazione di uno spazio pubblico continuo. La soluzione planivolumetrica sottolinea nel tessuto di Cerdà la direzione, parallela al mare, della Calle Llull, forse per inquadrare la torre a destinazione residenziale prevista in progetto sulla Diagonal. Questa scelta determina la formazione di un ampio spazio pubblico lungo la strada che non riesce tuttavia a dare l'idea di un luogo concluso e vivibile: la lunga piazza longitudinale, di oltre 300 metri di lunghezza per 50 di larghezza, infatti, non trova alcun limite nel lato lungo la strada, contribuendo così a fornire la sensazione di uno spazio in cui il movimento dei pedoni e quello dei veicoli non sono sufficientemente separati (Carmona, Tiesdell, Heath e Oc, 2010, pp.83-84)<sup>8</sup>. Inoltre la possibilità di superare trasversalmente la cortina di edifici grazie alla presenza di vasti spazi a terra a pilotis, non è sufficientemente valorizzata, lasciando il visitatore con la strana sensazione di introdursi in spazi privati; non a caso tutte le aree a terra prossime agli edifici per uffici sono di proprietà privata, sulla quale è riconosciuta una servitù di uso pubblico, ma senza che tale condizione abbia determinato le necessarie ricadute progettuali.

<sup>7</sup> Il paradigma dell'ipercittà, come luogo di infiniti percorsi individuali nell'epoca della comunicazione digitale, i cui riflessi si leggono negli insediamenti ad alta densità (contrariamente all'urbanizzazione estensiva o alla città diffusa) è probabilmente il più idoneo a comprendere i risultati formali dell'operazione @22.

<sup>8</sup> Gli studi di Carmona et al., fra l'altro, approfondiscono proprio il rapporto fra veicoli e pedoni nella realizzazione degli spazi pubblici attraverso alcuni casi esemplificativi.

Figura 5.10:

@22. CONVERSIONE DI UN OPIFICIO SUL PASSATGE MAS DE RODA, CON LA REALIZZAZIONE DI UNA PIAZZA



Come anticipato, per analizzare alcuni interventi per i quali il piano non definisce un assetto morfologico predeterminato, sono stati presi in considerazione due progetti sul *passatge* Mas de Roda, nella parte del piano @22 più prossima al litorale, non lontana dalla *Vila Olímpica*. I due interventi rivestono un particolare interesse proprio perché insistono su un *passatge*, ossia su una delle strade pedonali che il *plan Cerdà* aveva previsto allo scopo di garantire un'apertura nelle corti degli isolati, e permetterne quindi una fruizione pubblica anche dall'interno. Molti di questi passaggi pedonali non sono stati realizzati oppure, con il tempo, sono stati chiusi o hanno perso comunque l'originaria funzione anche per effetto della progressiva privatizzazione degli spazi interni alle *manzanas*; proprio per questi motivi negli ultimi anni l'Ayuntament ha sostenuto un'operazione di recupero sistematico di diverse corti degli isolati, realizzandovi spazi pubblici ed attrezzature, restituendole così alla loro funzione originaria. Nel caso in esame le iniziative di recupero degli isolati sono disciplinate direttamente dal piano @22, e dal relativo sistema di gestione pubblico/privato. In particolare, il *passatge* Mas de Roda è oggetto di due interventi: il primo è un *plan de Parcela*, ovvero un piano per lotti

superiori a 2.000 mq, che nel caso specifico riguarda un antico zuccherificio soggetto alla disciplina del patrimonio storico del Poble Nou; mentre il secondo è un *plan de mejora urbana de media manzana* (piano di recupero di mezzo isolato). Per il primo intervento le norme del piano @22 hanno consentito la conversione ad usi residenziali dell'antico complesso industriale, per il quale è stato previsto un progetto di recupero finalizzato alla realizzazione di loft di lusso. Il progetto ha permesso un restauro del complesso, in cui l'inserimento delle nuove funzioni è finalizzato al rispetto dell'involucro edilizio originario. Per effetto delle cessioni obbligatorie di spazi a standard (31 mq ogni 100 mq di pavimento), l'Ayuntamiento ha ottenuto l'apertura del cortile della fabbrica, che funge oggi da collegamento interno fra la strada ed il passatge recuperato. Il secondo intervento, soggetto all'aumento di volume sino a 2,2 mq di pavimento/mq di suolo, ha permesso di recuperare alcuni volumi riconducibili al tessuto storico e di aprire l'isolato all'uso pubblico attraverso la demolizione della cortina edificata in corrispondenza di un'*esquina*, ovvero l'incrocio della maglia ortogonale di strade. Al contempo, però, le cessioni di suoli imposte ai *developers* hanno determinato l'inevitabile conseguenza della concentrazione del volume assentito sul mezzo lato della *manzana* libero da vincoli urbanistici, con l'inevitabile realizzazione di un edificio dalla notevole altezza destinato ad albergo, che in parte annichilisce le preesistenze industriali recuperate.

### 5.3

#### Esiti

Figura 5.11:  
@22. RECUPERO DI UNA MEDIA MANZANA SUL PASSATGE MAS DE RODA,  
CON CONCENTRAZIONE DI VOLUMI SU UN ANGOLO DELL'ISOLATO.



L'analisi dell'operazione @22 consente di evidenziare un fatto sicuramente eccezionale: l'introduzione di un sistema di recupero del plusvalore proprio all'interno di un iniziativa specificatamente dedicata alla promozione economica ed alla attrazione di nuove attività produttive. Quando Peter Hall, nel suo saggio di fine Novecento, ha inserito la "città della libera impresa" fra le sue *cities of tomorrow*, descriveva questo tipo di iniziative come il luogo

in cui il *planner* si trasforma in *developer*, ove il fine ultimo della prassi urbanistica si conforma agli interessi che generalmente il planning è chiamato a regolare (Hall, 1996, pp.343-361). In questa recente versione di città-impresa sperimentata nell'ultimo decennio a Barcellona si assiste ad un parziale cambio di rotta: gli interessi delle nuove attività non sono più soverchianti ma contemperati, almeno in via di principio, alle esigenze di sostenibilità di un quartiere in trasformazione. Questo aspetto, è bene chiarirlo, non è solo il frutto della capacità locale di imporre condizioni agli attori esterni, ma riflette anche il tentativo di soddisfare le preferenze localizzative delle nuove imprese altamente avanzate, che dimostrano un rinnovato interesse "centripeto" per le città, specie se dotate di capitale umano e capitale "relazionale" e di un *milieu* locale competitivo, ove poter fruire dei massimi vantaggi messi a disposizione dalla globalizzazione (Camagni, 2000, pp.165-191). È però altrettanto evidente come l'attenzione alle dinamiche sociali messa in atto attraverso il sistema di recupero delle *plusvalias* con l'operazione @22 consenta di ottenere risultati di entità contenuta se si assume come metro di paragone quanto conseguito da altre esperienze europee. In particolare gli studi di fattibilità pubblicati dalla municipalità dimostrano come i carichi imposti alle operazioni di trasformazione più ingenti conseguano un recupero delle plusvalenze che si attesta attorno al 10% dei valori di mercato generati dalle trasformazioni, oneri di urbanizzazione esclusi (Ayuntamient de Barcelona, 2000)<sup>9</sup>. A riguardo è tuttavia indispensabile rilevare come la normativa urbanistica ponga a carico dei *developers* delle forme di indennizzo delle attività produttive presenti sui suoli consolidati (circa il 23% del potenziale di trasformazione totale del distretto @22) che possono determinare, nei casi più ragguardevoli, un ulteriore corrispettivo stimabile al 10% dei valori di mercato generati. Ciò dimostra la relativa difficoltà nel ampliare la soglia del recupero del plusvalore negli interventi che riguardano il recupero di aree già edificate e con attività insediate ancora parzialmente attive. Infine è bene notare che in alcune operazioni minori di recupero, come quella già analizzata del Passatge Mas de Roda, la normativa del piano @22 non impone gli stessi carichi richiesti ai *developers* nelle trasformazioni più complesse, riducendo di conseguenza il ritorno collettivo delle modifiche diffuse apportate al tessuto del Poble Nou.

I limiti più evidenti dell'operazione @22, tuttavia, come già evidenziato nell'analisi del progetto, sono da individuarsi proprio nelle morfologie conseguenti alle decisioni di piano. A tale riguardo occorre innanzitutto evidenziare come la prevaricante declinazione del principio della flessibilità attuativa abbia indotto i pianificatori alla definizione di morfologie urbane fortemente dissonanti rispetto al contesto. Matthew Carmona ha studiato i riflessi fisici di questa forma di approccio al progetto della città definibile con

<sup>9</sup> L'aliquota di recupero del plusvalore immobiliare qui riportata fa riferimento ai dati presenti nella valutazione economica dell'operazione @22 allegata alla variante al PGM approvata nel 2000.

il termine di *post urbanism* evidenziando come alla base di questo atteggiamento vi sia l'idea che l'architettura, ed al contempo la progettazione urbana, debbano riflettere la frammentazione della condizione sociale contemporanea, abbandonando così la nozione moderna per cui il progetto può contribuire a definire un programma sociale (Carmona, Tiesdell, Heath e Oc, 2003, p.43). La forma di città che ne consegue è concepita più per il visitatore occasionale che per l'abitante, e non contribuisce ad amplificare i risultati redistributivi ottenuti con il recupero della rendita fondiaria generata dalle operazioni. Nel pieno della crisi economica ed immobiliare l'immagine frammentata ed aggressiva dei progetti @22 sembra oggi ancor più effimera, ed il suo valore rimane forse solo quello di testimonianza di un "confronto individuale, fra imprese, politici e gruppi" ove "l'intorno, le relazioni, l'insieme e le strutture [urbane] non possono avere rilievo né forma" (de Solà Morales, 2002, p.29).

Proseguendo le considerazioni intorno al rapporto fra sistemi di gestione ed esiti fisici del progetto occorre infine rimarcare come nel caso del Poble Nou sia ridotto al minimo l'utilizzo di sistemi finalizzati al riordino dell'assetto fondiario esistente, privilegiando così la trasformazione degli isolati per frammenti spesso coincidenti con le vecchie proprietà agricole, la cui forma e dimensione può considerarsi idonea all'insediamento delle piccole e medie attività artigianali ed industriali del quartiere, ma su cui è arduo pensare alla realizzazione di un tessuto urbano coerente e vivibile. Questo aspetto appare ancor più critico se si considera come l'aumento generalizzato delle densità preesistenti abbia determinato la frammentazione degli assetti delle *manzanas*, ove si alternano parti basse libere, o comunque parzialmente edificate, a porzioni costruite nelle quali i volumi non di rado superano ampiamente i dieci piani di altezza. Del resto l'ambizione di trasformare il ruolo del capoluogo catalano, influenzata dai paradigmi della città creativa di Richard Florida, ha pertanto avallato un nuovo modo di intervento sul contesto fisico attraverso iniziative, spesso coordinate attorno a periodici obiettivi strategici (le nuove centralità, il progetto per l'asse della nuova stazione AV *Sagrera*, l'operazione Forum, la conversione del tessuto industriale del Poble Nou, l'ipercittà terziaria di *plaza Europa*), che rafforzano l'impressione che il progetto della nuova Barcellona si sia conformato più alle aspettative degli investitori immobiliari internazionali che a quelle della cittadinanza. Tale tendenza ha in parte deluso le aspettative maturate con le esperienze degli anni Ottanta e dei primi anni Novanta (La Cecla, 2008, pp.77-93): il progetto urbano barcellonese, che secondo la nota formula di Oriol Bohigas riqualifica il centro e fa della periferia un monumento, è sostituito da interventi nei quali il controllo formale è sempre più esile, determinando così una disarticolazione post-ideologica del tessuto urbano, ridotto al ruolo di piattaforma per le architetture dei progettisti alla moda che esprimono liberamente le "eteree contingenze" del consumismo (Ingersoll, 2004, pp.16-17).

Se da un lato, pertanto, gli esiti dell'operazione @22 mostrano alcuni limiti connessi all'assetto fisico delle trasformazioni intraprese, dall'altro canto occorre rimarcare come la *best practice* analizzata abbia conseguito risultati decisamente positivi sotto il profilo dell'implementazione del tessuto economico del distretto. Dopo un decennio di attuazione del piano @22, che risulta ad oggi completato per quasi il 70%, grazie all'approvazione di circa 120 piani attuativi, nell'area si registra oggi la presenza di 1.500 imprese e 45.000 lavoratori insediati. Al contempo anche la composizione degli addetti impiegati nel distretto risulta fortemente innovata, con una decisa svolta verso le figure impegnate nei settori della ricerca e sviluppo, confermata da un incremento del numero di laureati impiegati nel quartiere di oltre il 72% rispetto al periodo precedente. Fra le imprese insediate, oltre ad alcuni gruppi di rilievo nazionale ed internazionale<sup>10</sup>, si registra una diffusa presenza anche di attività medie e piccole, fortemente interessate alle opportunità garantite dalla possibilità di localizzazione all'interno di @22, che si sta consolidando come un *brand* specificatamente legato al talento e all'innovazione d'impresa.

<sup>10</sup> Fra queste si possono citare nel cluster media: MediaPro, Lavinia, Cromosoma, Yahoo R+D; nel cluster TIC: T-Systems, Indra, Telefónica; nel cluster Energia: Endesa, Ecotècnia, Agbar; nel cluster TecMed (tecnologie mediche): Matachana, Gaes, Sanofi Aventis, Isdin, Telemedicines; e infine nel cluster design: G-Star Raw, ADD, Node, Morera Desing, ruiz+company, Estudi Arola.

## 6. LAND VALUE CAPTURE E RIGENERAZIONE DI UNA PERIFERIA PUBBLICA: IL CASO DE LA MINA A BARCELONA

---

### 6.1

#### Obiettivi e contesto

Negli stessi anni del piano @22 prende le mosse l'operazione di rigenerazione del *barri* de La Mina, anch'essa determinata dalla presa di coscienza della condizione di marginalità di una parte della città a lungo dimenticata. Così come per il caso del *Poble Nou*, anche la rigenerazione de La Mina costituisce un esempio interessante di gestione della trasformazione di un tessuto urbano consolidato, ancorché caratterizzato da un deciso sottoutilizzo e da una prevalente frammentazione morfologica; tuttavia, in questo caso, i presupposti di partenza rispetto all'operazione @22 sono opposti: nel progetto ora analizzato, infatti, l'attore pubblico dispone di una quota considerevole di suoli e l'obiettivo della gestione, pertanto, non consiste nel reperirne ulteriori, bensì nel favorire forme di compartecipazione che consentano di porre in capo al privato una parte considerevole dei costi di trasformazione. Si tratta di un obiettivo determinato da una condizione comune a molte altre realtà periferiche: per questo motivo lo studio

Figura 6.1:  
FASI DI COSTRUZIONE DE LA MINA (1972-1973)



Figura 6.2:  
L'AREA DE LA MINA, FRA LA FOCE DEL RIO BESOS E IL FORUM DELLE CULTURE (in corso di costruzione nella foto)



della strategia di recupero dei plusvalori della Mina può contribuire a individuare un metodo di intervento trasferibile ad contesti territoriali.

Il *barri de la Mina* nasce negli anni '70, come risposta all'emergenza abitativa causata dall'emigrazione interna proveniente dalle regioni più povere del Paese, che aveva causato la formazione di insediamenti spontanei e baraccopoli all'estremità nord-orientale della città, in prossimità del fiume Besos, al confine con la municipalità di Sant Adrià. Il quartiere viene costruito quasi istantaneamente, secondo i canoni dei *Poligonos de Vivienda* che all'epoca erano ritenuti la soluzione più avanzata ai problemi degli alloggi nelle aree urbane. Così la municipalità di Barcellona, espropriando i suoli interessati, realizza inizialmente un insediamento di 850 alloggi, con edifici in linea di 6 piani collocati in isolati aperti di densità media (la cosiddetta *Mina Vieja*), cui fa seguito la costruzione della *Mina Nova*, ad opera dell'istituto nazionale della casa, che aggiunge all'insediamento ulteriori 2.100 alloggi, organizzati in lunghi edifici in linea di undici piani, la cui costruzione si conclude nel 1973 (Roca, 2004, pp.187-195)<sup>1</sup>. Ben presto questo quartiere satellite arriva ad ospitare 15.000 persone, con una dotazione di servizi ed attrezzature che non riesce a soddisfare le necessità della popolazione. Segue così un lungo periodo di marginalità, caratterizzato da

<sup>1</sup> L'intervento della Mina Nova è stato progettato dall'equipe L35.

alterni tentativi di ampliare ulteriormente il quartiere o, viceversa, di abbatterlo per fare spazio ad iniziative private, a cui i gli abitanti si oppongono ferocemente. Nel periodo pre-olimpico, inoltre, la realizzazione della Ronda Litoral, pur migliorando l'accessibilità di questa parte di città, ne compromette ulteriormente la vivibilità, essendo priva delle accortezze nell'inserimento urbano che ne distinguono il tratto fra il quartiere olimpico ed il centro della città. Solo a partire dall'operazione del Forum Universale delle Culture, cui fa da corollario la trasformazione del litorale sino a lambire l'area de La Mina, i soggetti istituzionali, sociali ed economici iniziano a considerare le grandi operazioni di trasformazione della Barcellona contemporanea come un'occasione utile per affrancare il quartiere dalla condizione di disgregazione fisica e sociale che lo affligge. Sono in particolare l'apertura della Diagonal al mare, la conclusione delle operazioni di riordino del litorale, la localizzazione della futura stazione dell'alta velocità ferroviaria a Sagrera ed il recupero ambientale della foce del Rio Besos che contribuiscono a migliorare la posizione de *La Mina* rispetto al contesto cittadino.

Pertanto nel 2000 la Comunità Autonoma, la Provincia e le municipalità di Barcellona e Sant Adrià costituiscono un apposito consorzio finalizzato all'attuazione di un piano di trasformazione del quartiere e alla gestione, coordinata con gli aspetti urbanistici, delle politiche sociali in ambito educativo, culturali, sanitarie e di sviluppo economico<sup>2</sup>. Attraverso questo espediente vengono poste in capo ad un unico soggetto l'ideazione e la gestione sia delle trasformazioni fisiche che delle iniziative finalizzate al recupero sociale, in un'ottica di approccio interdisciplinare ai problemi del *barri*. Il piano di trasformazione coordina di conseguenza due strumenti specifici, il *Plan Especial de Mejora y Reordenación*, finalizzato alla trasformazione urbanistica ed approvato definitivamente nel 2002, ed il *Plan de Actuación Social* destinato allo sviluppo sociale della comunità (*Consorcio del barrio de la Mina*, 2008, p.11)<sup>3</sup>. Per analizzare le operazioni di rigenerazione del quartiere occorre premettere che il *Plan Especial*, sin nella sua relazione introduttiva, definisce tre obiettivi attorno ai quali orientare le scelte di trasformazione fisica del contesto<sup>4</sup>:

- l'integrazione del quartiere rispetto al suo intorno, intesa non solo come mera connessione fisica ma come definizione di usi e localizzazioni in grado di generare interscambio;

<sup>2</sup> Finalità e natura di questo consorzio nonché una sintesi dei risultati ad oggi conseguiti sono disponibili sul sito web del *Consorci del Barri de la Mina*: <http://www.barrimina.org>.

<sup>3</sup> Il *Plan de Actuación Social* si sviluppa su sette linee di azione: formazione ed inserimento lavorativo, assistenza alla vita familiare, sviluppo economico locale, partecipazione e sviluppo della comunità, miglioramento delle relazioni e del senso civico, supporto sociale/educativo, spazio pubblico.

<sup>4</sup> Ove non specificato diversamente le informazioni sul *Plan Especial* sono tratte dalla documentazione allegata al piano stesso, redatto dagli architetti Jornet, Llop e Pastor, che ha ottenuto il *Premio Nacional de Urbanismo* da parte del ministero della casa nel 2009.

Figura 6.3:  
PLANIMETRIA GENERALE DEL PROGETTO DI RIGENERAZIONE DE LA MINA



- la configurazione di uno spazio centrale nel quartiere, concepito come luogo di massimo rinnovamento fisico e di accumulazione di nuove costruzioni e attività, saldando il debole collegamento esistente fra la *Mina Vieja* e la *Mina Nova*;
- la promozione della diversità fisica, economica e sociale, superando la rigidità di una struttura urbana e sociale cristallizzata, integrando la comunità con nuovi residenti e attività economiche.

## 6.2

### Descrizione

Gli obiettivi del *Plan Especial* de la Mina, che per portata, scala e settori d'intervento può considerarsi a tutti gli effetti un progetto di rigenerazione urbana, si concretizzano in una strategia di trasformazione caratterizzata da due aspetti salienti.

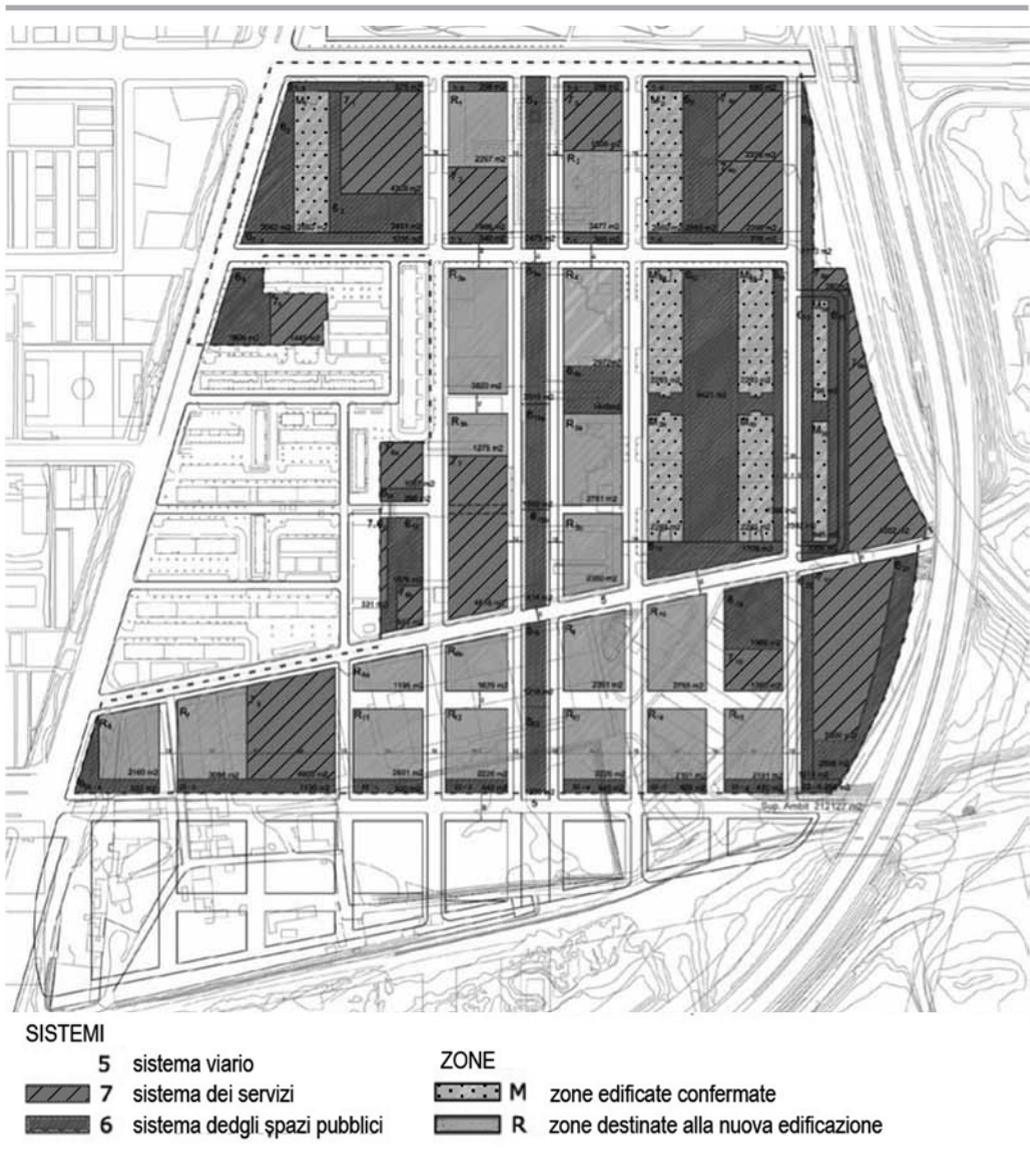
Il primo è la scelta di incrementare la densità del quartiere, nella convinzione che solo l'aumento e la diversificazione delle relazioni sociali indotte dall'arrivo di nuove quote di abitanti e di attività possa consentire di aumentare la diversità e l'interscambio nella composizione sociale della comunità insediata (Roca, 2004, p.207)<sup>5</sup>. I progettisti dimostrano infatti come la densità edilizia del complesso della Mina non sia affatto elevata rispetto alla maggior parte dei *poligonos de vivienda* costruiti nel Dopoguerra<sup>6</sup>, distinguendo le problematiche di sovraffollamento all'interno degli edifici esistenti rispetto all'ampia disponibilità di spazi aperti o scarsamente utilizzati nel quartiere. Proprio per questo il progetto urbano, se da un lato determina un incremento delle abitazioni e delle attività nel quartiere, dall'altro agisce riducendo il sovraffollamento all'interno dei blocchi residenziali esistenti per i quali viene scartata l'ipotesi dell'abbattimento<sup>7</sup> in luogo di un intervento minuto sul loro assetto, prevedendo l'introduzione di nuovi corpi scala ed ascensori, nonché la formazione di alcuni tagli da cielo a terra, tesi a spezzare il lungo sviluppo longitudinale degli edifici in corrispondenza di nuovi passaggi pedonali pubblici. Complessivamente le strategie di densificazione del quartiere conducono alla previsione di nuove costruzioni per circa 150.000 mq di pavimento, dei quali un terzo è destinato ad attività terziarie, mentre i restanti due terzi sono adibiti ad uso residenziale;

<sup>5</sup> Si tratta di una scelta inizialmente osteggiata dalla popolazione residente, in sede di osservazione alla proposta preliminare del piano. Gli abitanti, che soffrono le conseguenze della densità abitativa all'interno dei grandi blocchi residenziali, temono che un ulteriore aumento della densità edilizia possa peggiorarne le condizioni di vita. L'istanza dei residenti, che tradisce un'associazione fuorviante fra densità abitativa dei blocchi residenziali e densità edilizia generale del quartiere non sarà accolta dalla municipalità in sede di approvazione definitiva del progetto.

<sup>6</sup> La Mina presenta una densità edilizia di 1,39 mq di pavimento / mq di suolo, ed una densità di abitanti di 154 abitanti / ettaro, che risulta inferiore a molte realizzazioni contemporanee.

<sup>7</sup> Solo per uno degli edifici, il *bloque Venus*, è prevista la demolizione integrale.

Figura 6.4:  
DESTINAZIONI D'USO DEI SUOLI NEL PROGETTO DI RIGENERAZIONE DE LA MINA



le nuove residenze previste ammontano a circa 1.100, delle quali 400 sono destinate a prezzi di vendita o a canoni di affitto calmierati (*Vivienda Protegida*), per ricollocare gli abitanti i cui alloggi saranno demoliti a seguito della ristrutturazione dei blocchi residenziali esistenti.

L'altro aspetto che caratterizza l'intervento di rigenerazione del *barri* è la definizione di un nuovo assetto degli spazi e delle attrezzature pubbliche, imperniati attorno ad

una nuova *rambla* di 40 metri di sezione, posta al centro del quartiere in direzione perpendicolare alla linea di costa. Il nuovo asse si configura come un elemento di relazione fra il quartiere stesso e la città, che si connette da un lato con il mare e dall'altro con il *Parc del Besos*, ultimo brandello del grande parco lungo la foce del fiume Besos previsto dal Plan Cerdà. Anche l'inserimento del tracciato della tramvia in questa grande passeggiata centrale enfatizza ulteriormente il ruolo connettivo assegnato a questo spazio pubblico. Oltre a questo elemento centrale il progetto definisce la localizzazione di diverse attrezzature pubbliche, secondo il principio per cui i servizi di quartiere sono posti nelle parti più esterne dell'insediamento, allo scopo di favorire il più possibile l'interscambio e l'utilizzo pedonale degli spazi pubblici aperti da parte dei residenti, mentre i servizi di rango urbano/territoriale sono previsti sulla nuova *rambla* centrale, con la finalità di qualificare la relazione con gli utenti provenienti dall'esterno, che possono così scoprire una parte di città sino ad oggi misconosciuta<sup>8</sup>.

Il progetto di rigenerazione de La Mina, come anticipato, è chiamato a rispondere all'esigenza di amministrare con oculatezza un patrimonio di aree prevalentemente pubbliche, coinvolgendo al contempo l'iniziativa privata nel co-finanziamento degli interventi previsti. In particolare i suoli interessati dalle trasformazioni fondiari più ingenti, che vengono perimetrali nel cosiddetto Proyecto de Reparcelación, interessano un'area di circa 14 ettari dalla conformazione a "T" rovesciata, compresa nel più ampio perimetro del quartiere; tale area comprende la spina centrale degli spazi interni ai barri ed un tessuto industriale fatiscente, la Mina Industrial, compreso fra la Avinguda de Manuel Fernández Márquez e la Calle de Lull, che interrompe l'accesso alla linea di costa ed alle attrezzature ivi collocate. Complessivamente l'area interessata dalla Reparcelación racchiude un assetto fondiario che per il 53% è di proprietà pubblica e per il 47% privata<sup>9</sup>.

La gestione delle trasformazioni è disciplinata dal *Proyecto de Reparcelación*, che è teso a definire un nuovo assetto proprietario delle aree basato sulla distribuzione dei benefici e dei carichi urbanistici derivanti dalle scelte del *Plan Especial* fra tutti i proprietari interessati, ed in ragione della quota parte di suolo apportata. La *Reparcelación* è un sistema di riordino fondiario elementare ma efficace, che nasce proprio a Barcellona quando, nel 1861, Ildefonso Cerdà nel suo saggio *Cuatro Palabras Sobre el Ensanche* delinea i principi di un metodo destinato ad essere tutt'ora applicato nel contesto iberico (Pié I Ninot, 1996, pp.13-15; Busquets, 2004, pp.132-135). Grazie a questo sistema

<sup>8</sup> Le principali attrezzature pubbliche previste nel progetto sono i nuovi plessi scolastici (asilo, scuola primaria ed istituto superiore), la sede del servizio di polizia locale e protezione civile, l'ampliamento della biblioteca esistente ed il centro culturale, un centro di assistenza primaria sanitaria di rango sovra-locale, un complesso polisportivo attrezzato per ospitare anche manifestazioni ed eventi culturali, due nuove attrezzature religiose ed un centro amministrativo polifunzionale.

<sup>9</sup> In particolare le porzioni pubbliche del suolo sono di proprietà del municipio di Barcellona, di quello di Sant Adrià, della Comunità Autonoma e della società dei trasporti municipali. Si noti come il Consorzio del *barri* sia opportunamente costituito proprio dagli stessi soggetti istituzionali proprietari delle aree suddette.

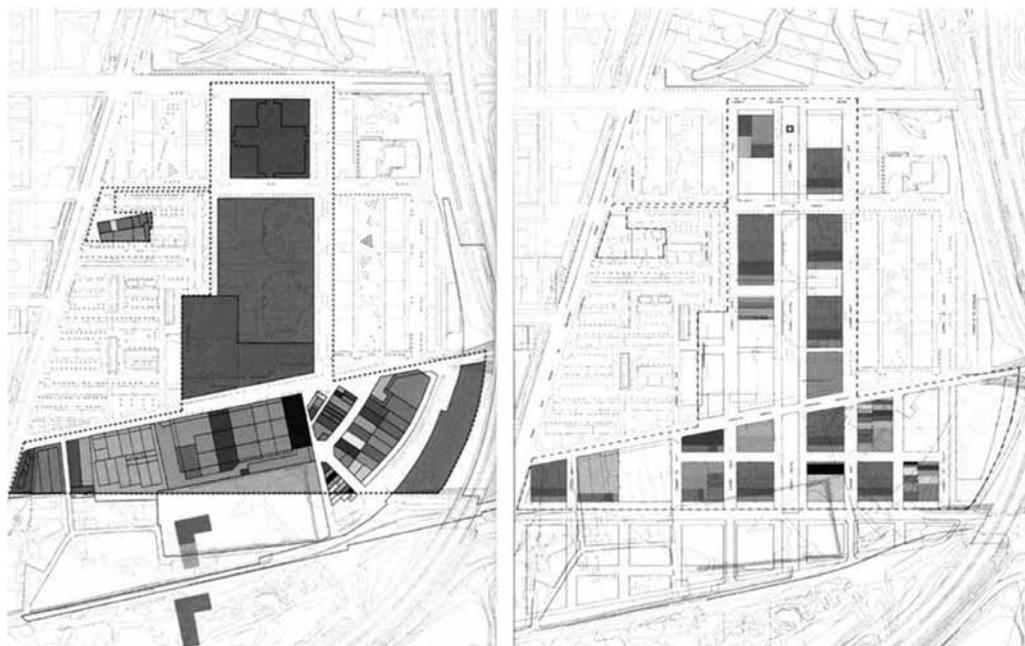
Figura 6.5:  
DETTAGLIO DELLA PLANIMETRIA GENERALE DEL PROGETTO DI RIGENERAZIONE DE LA MINA (in alto) E MODELLI DEL  
PROGETTO (in basso)



di ripartizione di benefici e carichi, che evita il ricorso all'esproprio, si favorisce la formazione di piccole comunità di proprietari in grado di condividere obiettivi e regole delle trasformazioni, fra cui la riconfigurazione fisica delle proprietà, indipendente dalla conformazione iniziale delle particelle fondiarie apportate nell'operazione. Nel caso de La Mina, il progetto di *Reparcelación* permette di sfruttare i vantaggi derivanti dalla presenza di un'ampia quota di suolo in mano pubblica, ridistribuita su lotti edificatori in parte destinati ad ospitare i 400 alloggi di *Vivienda Protegida* ed in parte ospitanti un'ulteriore stock di alloggi privati, che il consorzio del *Barri* può vendere ai *developers* per finanziare una quota delle operazioni di trasformazione e delle politiche sociali. In particolare, per effetto della cessione dei suoli, il consorzio ottiene un controvalore pari a 50 milioni di euro, in grado di coprire il 30% dei costi complessivi del piano di trasformazione, a cui si somma un ulteriore introito di 50 milioni di euro derivante dagli oneri di urbanizzazione (cd. *cuotas urbanísticas*) conferiti dagli attuatori privati (*Consortio del barrio de La Mina, 2008, p.10*). È quindi evidente come, grazie ad un uso accurato del meccanismo della *Reparcelación*, la mano pubblica abbia potuto garantire la copertura del 60% dei costi complessivi del piano di trasformazione, peraltro nell'ottica di un contesto legislativo nel quale, al momento dell'approvazione

Figura 6.6:

IL PROGETTO DI *REPARCELACIÓN*: A SINISTRA È ILLUSTRATA LA SUDDIVISIONE ORIGINARIA DELLE PROPRIETÀ (i poligoni di maggior estensione corrispondono a proprietà pubbliche), A DESTRA IL RISULTATO DELLA RICOMPOSIZIONE FONDIARIA FINALIZZATA A PERSEGUIRE LE INDICAZIONI DEL PROGETTO URBANISTICO



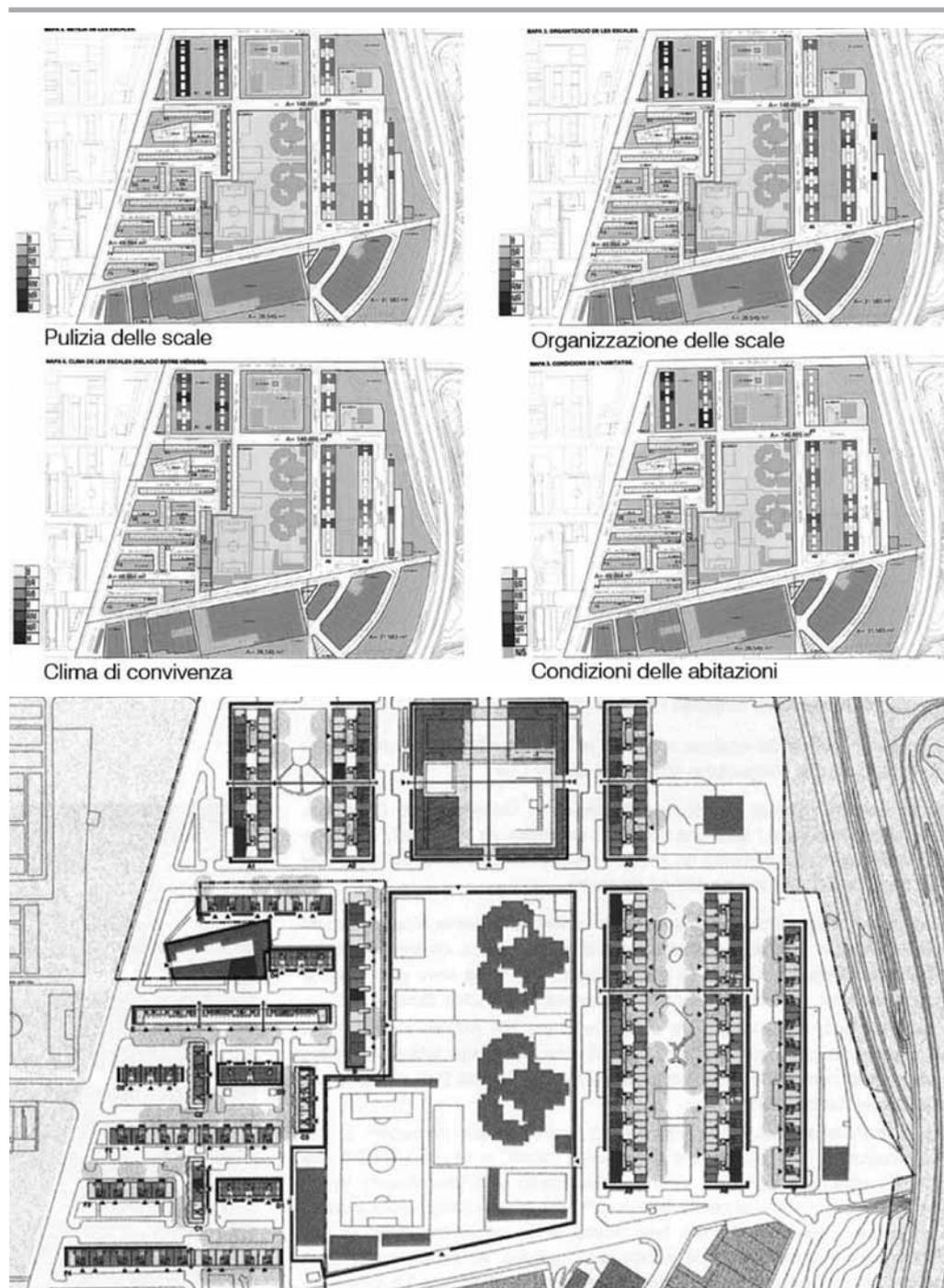
del *Plan Especial*, non erano ancora entrate in vigore le misure di incremento dei carichi urbanistici imposti ai privati di cui si è parlato nel paragrafo 4.1, e che saranno approvate solo successivamente, nel 2007<sup>10</sup>.

Nell'ambito di questa forma di "internalizzazione di esternalità" (Camagni, 2008, pp.47 e ss.) la municipalità recupera una quota rilevante del plusvalore garantito dal cambio delle destinazioni d'uso dei suoli, mettendo a frutto anche gli investimenti effettuati nelle aree contermini che hanno ridotto la marginalità del quartiere. In relazione al controllo degli esiti morfologici è evidente, peraltro, come il sistema della *Reparcelación* consenta le necessarie modifiche fondiari per la formazione del sistema di spazi pubblici e privati previsti nel progetto, definendo un sistema attuativo che presenta vantaggi analoghi a quelli perseguiti, con non poche difficoltà, dallo strumento della perequazione urbanistica, utilizzato da qualche anno in Italia. Al contempo, la specifica distribuzione degli spazi pubblici, dei lotti e dell'edificazione all'interno dei lotti è gestita attraverso un sistema di norme "disegnate", che riveste un ruolo chiave nel *Plan Especial*, e che sarà approfondito in seguito. Inoltre in questa operazione risulta essenziale il controllo delle nuove quote residenziali concesse allo scopo di evitare densificazioni eccessive, sia assicurando un certo equilibrio numerico fra vecchi e futuri residenti, che in relazione al controllo morfologico degli esiti di progetto. Per quanto riguarda il primo aspetto, il progetto prevede l'insediamento potenziale di un nuovo residente ogni tre esistenti, per garantire una migliore diversificazione sociale senza soffocare l'identità originaria della struttura sociale della comunità.

Il tema della ri-configurazione dello spazio del quartiere, in un contesto nel quale gli effetti di politiche urbanistiche marginalizzanti si sono dispiegati in modo particolarmente drammatico, riveste un ruolo cruciale per la buona riuscita delle operazioni di rigenerazione. Le analisi sociologiche condotte sul quartiere hanno costituito un presupposto essenziale del progetto, dimostrando efficacemente il legame fra la configurazione dello spazio e le problematiche sociali. In particolare è emerso come le problematiche di relazione fra residenti, il degrado degli spazi collettivi e le diverse forme di criminalità fossero fortemente relazionate alla configurazione fisica degli spazi; la presenza di ampie aree rarefatte, inedificate o comunque sottoutilizzate, ha favorito ad esempio il proliferare delle attività illecite, mentre in corrispondenza degli spazi più concentrati, come nelle corti longitudinali fra gli edifici, il controllo reciproco fra i residenti ha costituito forme di convivenza meno problematiche. Inoltre, gli studi sociologici hanno evidenziato come all'interno di ogni blocco della *Mina Nova*, le dinamiche sociali si sono spesso diversificate in relazione alla segregazione "verticale"

<sup>10</sup> I dettagli delle operazioni di gestione, così come molti aspetti dell'analisi del progetto urbano de La Mina, sono desunti dalle informazioni desunte da un colloquio dell'autore con l'arch. Sebastià Jornet, progettista, insieme agli arch. Llop e Pastor, del *Plan Especial de Mejora y Reordenación de La Mina*.

Figura 6.7:  
ANALISI DEI COMPORTAMENTI SOCIALI E DELLA CONDIZIONE ABITATIVA

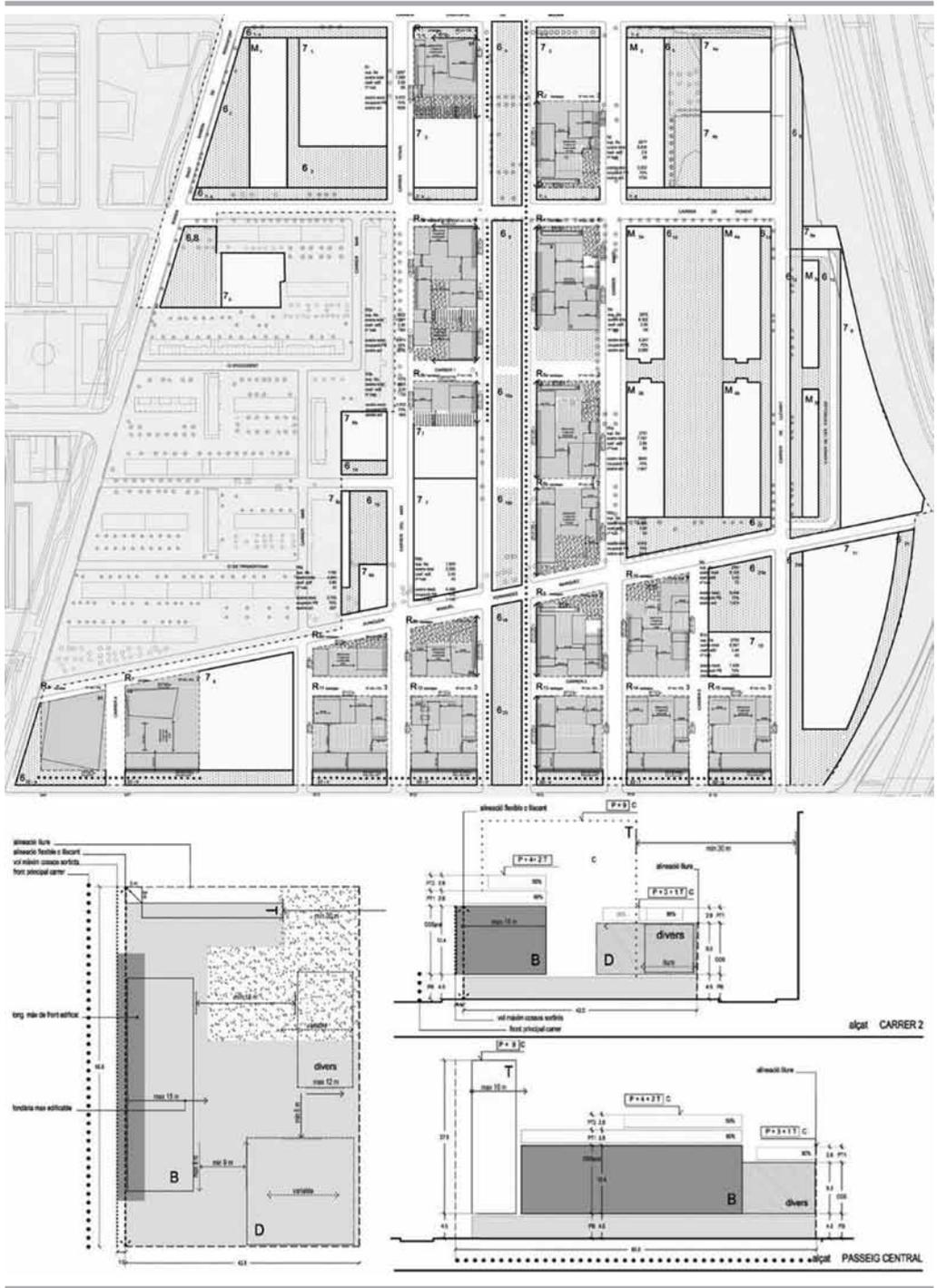


degli edifici, suddivisi per portoni di accesso, ciascuno asservito a due blocchi di scale su cui insistono ottanta famiglie, e che diventano veri e propri condensatori di comunità, ove possono prevalere di volta in volta dinamiche positive o gravi forme di disgregazione delle condizioni di vita.

La gestione dei contenuti più strettamente morfologici del progetto si dipana secondo due linee di azione, strettamente interrelate fra loro da reciproche influenze: la riconfigurazione dei fabbricati esistenti, e la definizione di un nuovo assetto per gli spazi pubblici e aperti. Gli interventi di riconfigurazione interna dei fabbricati esistenti, come l'aumento del numero di corpi scala e dei portoni di entrata allo scopo di ridurre il numero di famiglie dipendenti da un unico accesso o la suddivisione dei blocchi attraverso la formazione di tagli (o "corti verticali"), sono strettamente legati al nuovo assetto dei percorsi pedonali, delle strade e delle nuove edificazioni previste nel quartiere. Il progetto degli spazi pubblici, incardinato attorno alla nuova *rambla* centrale, che rappresenta una sorta di colonna vertebrale del quartiere (Jornet, 2002), definisce un impianto insediativo assiale, che si sottrae alla facile tentazione di sovvertire l'austera linearità dell'insediamento originario; il progetto del suolo, piuttosto, consegue una faticosa e minuta scomposizione del parcellario esistente, che rinuncia, nella sua concezione quasi elementare, ad ogni formalismo auto-celebrativo, come traspare sin dalla veste grafica del progetto. La formazione della *rambla* centrale, la cui esecuzione viene completata opportunamente prima della costruzione dei nuovi edifici e dell'intervento su quelli esistenti, definisce ai suoi lati dei lotti della profondità di circa 50 metri, e di lunghezza variabile. Lungo l'area occupata dalla vecchia Mina Industrial il progetto ripropone una trama di isolati della stessa profondità, tagliata obliquamente dalla Avinguda de Manuel Fernández Márquez. La proprietà di questi isolati, a seguito della approvazione definitiva del progetto di *Reparcelación*, è assegnata in parte ai privati ed in parte al Consorzio, che decide di collocarvi la quasi totalità delle quote di edilizia sociale programmata; il Consorzio, inoltre, mantiene la proprietà di tutti gli isolati lungo la *rambla* di progetto, sopra l'Avinguda de Manuel Fernández Márquez, programmandone la cessione per interventi destinati al libero mercato. Il progetto sceglie pertanto di collocare nell'area meno remunerativa all'interno della *Mina Nova* le quote edificatorie private, mentre lungo il nuovo tessuto edificato a sud, più pregiato, individua le aree per le residenze sociali, in coerenza con le strategie di diversificazione della composizione sociale degli abitanti. Le preferenze allocative di mercato, pertanto, sono volutamente disattese per non compromettere gli obiettivi volti a ridurre la segregazione sociale esistente.

A fronte di una definizione dei lotti e del sistema degli spazi e delle attrezzature pubbliche estremamente rigida ed approfondita nei dettagli, sia dal punto di vista formale che gestionale, il *Plan Especial* individua un sistema di regolamentazione

Figura 6.8:  
NORME DISEGNATE PER LA REGOLAMENTAZIONE DEI LOTTI DI NUOVA EDIFICAZIONE



dell'edificazione nei lotti decisamente flessibile, teso a favorire la formazione di isolati aperti, attraversati da passaggi pedonali pubblici, ed ospitanti edifici di tipologia e taglio diversificati. Il sistema prevede una normativa "disegnata" che definisce schemi e regole elementari cui attenersi per definire la composizione di ciascun isolato. Tali regole prevedono la coesistenza all'interno di ogni isolato di due o più tipologie (torre bassa o "dado", linea, linea stretta, edificio "singolare"), la definizione di un indice di occupazione massima del suolo con l'individuazione di eventuali passaggi ad uso pubblico all'interno di ogni isolato, la prescrizione di distanze minime diverse fra gli edifici, il controllo della lunghezza massima dei fronti edificati (allo scopo di evitare lo sviluppo di cortine eccessive), l'individuazione delle regole di allineamento sul lotto (fisso, flessibile, libero) e del profilo tipo degli edifici. L'obiettivo di questa regolamentazione flessibile è di definire una composizione a "grana fine" all'interno degli isolati, in cui si riduca la presenza di ostacoli e la percezione di grandi pareti verticali, lasciando spazi liberi e di passaggio, in coerenza con quanto perseguito nella definizione dell'impianto generale. Il risultato di questa flessibilità è esemplificato dai progetti degli isolati e degli edifici destinati a residenze sociali attraverso un concorso di architettura indetto dall'INCASOL, l'istituto catalano per la gestione del suolo.

Figura 6.9:  
ALCUNI PROGETTI DI INCLUSIONARY HOUSING PREVISTI NEL QUARTIERE



### 6.3

#### Esiti

La rigenerazione del quartiere de La Mina, ad oggi in fase avanzata di attuazione<sup>11</sup>, rappresenta un'importante esperienza di progettazione urbana, in controtendenza rispetto alle frequenti derive neo-liberiste delle recenti politiche urbane barcellonesi; attorno all'operazione de La Mina le istituzioni locali hanno infatti mantenuto una linea di approccio che conferma l'importanza della gestione pubblica del progetto, data anche la particolare condizione di frammentazione sociale e spaziale del quartiere. L'oculata gestione del patrimonio di aree pubbliche e private disponibili, e gli indirizzi morfologici caratterizzanti le scelte progettuali, hanno rappresentato un connubio lungimirante, che dimostra come le politiche di gestione economica delle trasformazioni urbane non possano da sole assicurare un buon esito delle trasformazioni ma debbano essere temperate da una capacità pubblica di guidare le configurazioni di progetto delle trasformazioni.

Il sistema di recupero dei plusvalori adottato nel processo di rigenerazione coinvolge un insieme di aree, a prevalente proprietà pubblica, delle quali è garantita la valorizzazione attraverso un mix oculato di nuove destinazioni di progetto. L'incremento di valore dei suoli, come anticipato, assicura il finanziamento del 60% dei costi di rigenerazione, comprendenti sia gli interventi sul contesto urbano (infrastrutture, nuovi servizi ed attrezzature) che le misure di tutela e sviluppo sociale (coordinate dal *Plan de Actuación Social*). Il successo del sistema di *land value capture* è confermato dallo stato avanzato di completamento del progetto: all'inizio del 2012 più della metà dei nuovi isolati è già terminata, o si trova in uno stadio avanzato di costruzione. La fase di stallo del mercato immobiliare ha peraltro favorito la realizzazione di quasi tutti gli isolati destinati ad edilizia sociale a prezzi calmierati, evidenziando peraltro l'importante effetto anti-ciclico svolto dallo stock di edilizia residenziale a regime di vendita controllato. Alla stessa data si registra come non siano ancora iniziate le trasformazioni di alcuni lotti destinati ad edilizia libera, specie nelle aree lungo la nuova Rambla, nel cuore del quartiere, dove i tempi dei processi di rinnovamento della composizione sociale degli abitanti incidono evidentemente sull'appetibilità commerciale delle aree. La quasi totalità degli spazi pubblici e delle attrezzature è invece già realizzata ed attiva.

<sup>11</sup> All'inizio del 2012 più della metà dei nuovi isolati è già stata terminata, o si trova in uno stadio avanzato di costruzione. La fase di stallo del mercato immobiliare ha peraltro favorito la realizzazione di quasi tutti gli isolati destinati ad edilizia sociale a prezzi calmierati, evidenziando peraltro l'effetto anti-ciclico svolto dallo stock di edilizia residenziale a regime di vendita controllato. Alla stessa data si registra come non siano ancora essere iniziate le trasformazioni di alcuni lotti destinati ad edilizia libera, specie nelle aree lungo la nuova Rambla, nel cuore del quartiere, dove i tempi dei processi di rinnovamento della composizione sociale degli abitanti incidono evidentemente sull'appetibilità commerciale delle aree. La quasi totalità degli spazi pubblici e delle attrezzature è invece già realizzata ed attiva.

Figura 6.10:

LA MINA OGGI.

Si noti il taglio dell'edificio in linea realizzato in corrispondenza del passaggio di un percorso pubblico (confronta la foto in alto con quella in basso a sinistra).



Anche gli aspetti di carattere progettuale, come anticipato, costituiscono un punto di forza della rigenerazione de La Mina. L'argomento merita alcuni approfondimenti, per evidenziare come le scelte di *urban design* siano state declinate nell'ottica di rigenerazione de La Mina. Il quartiere, a differenza del vicino Poble Nou che risente di una formazione più antica poi inglobata nelle *quadre* del *Plan Cerdà*, è un esempio canonico dell'urbanistica del Ventesimo secolo, basata, come ricorda Bernardo Secchi, sull'enorme espansione dello spazio aperto, e in particolare di quello pubblico (Secchi,

2000, pp.93-95). A questo aspetto, secondo lo stesso autore, non è estranea l'intenzione da parte dei progettisti delle espansioni urbane e delle città satellite del secolo scorso di liberarsi delle suddivisioni di proprietà, favorendo il controllo del progetto e introducendo una nuova gerarchia di priorità nel disegno del costruito, nel quale considerare come fattori essenziali le esigenze igieniche, l'orientamento degli edifici, la loro aerazione ed illuminazione, attribuendo al singolo oggetto architettonico una libertà che ha distrutto "grammatiche e sintassi" della composizione urbana mutuata dalla città ottocentesca e proto-moderna. La frammentazione e l'eterogeneità della città scaturita da questi indirizzi hanno afflitto larga parte delle periferie delle città europee e La Mina può considerarsi un esempio paradigmatico di questa condizione. Proprio per questo il progetto di rigenerazione agisce sia sulla frammentarietà fisica del quartiere che su quella sociale, configurandosi quale un'operazione di *urban regeneration* fortemente orientata al miglioramento delle condizioni di vita degli abitanti, promuovendo cioè azioni di *community development* (Lucchesi, 2011, pp.135-136)<sup>12</sup>.

Il *Plan de transformación del barrio de la Mina* recupera pertanto la condizione di frammentarietà agendo sia sulla re-introduzione di una sintassi coerente dell'assetto urbano, disciplinata da *guidelines* disegnate in grado di orientare le trasformazioni senza pregiudicare un'opportuna flessibilità attuativa. La re-introduzione di questa sintassi minima del tessuto edificato comporta una redistribuzione dell'assetto proprietario dei suoli secondo una grana più minuta, ritornando così ad un disegno fondiario che supera l'assenza di suddivisioni proprietarie dei suoli ottenuta con la normalizzazione del loro valore tramite l'esproprio. Il nuovo assetto fondiario, funzionale alla rigenerazione fisica del quartiere, è realizzato controllando la distribuzione sociale del plusvalore urbano derivante dalla parziale alienazione dei suoli pubblici, allo scopo di migliorare le condizioni sociali del quartiere (Nel-lo, 2003, pp.427-430). A questo aspetto si aggiunge inoltre l'attenzione dedicata alla sistemazione degli spazi pubblici, omogenea per soluzioni, finiture e materiali in tutte le parti della città, garantendo così ai quartieri di cintura la stessa qualità del centro urbano.

Occorre infine evidenziare la presenza di alcuni aspetti che dimostrano come anche la rigenerazione de quartiere de La Mina non sia aliena da alcuni limiti, principalmente riconducibili al fatto che le operazioni di riordino fisico sono state, secondo alcuni autori, eccessivamente limitate all'immediato intorno del quartiere, lasciando alcune aree adiacenti alla trasformazione ordinaria, e sottraendole alle specifiche politiche sociali intraprese per il quartiere (Roca, 2004, p.208). Del resto tali critiche, pur essendo sicuramente opportune, confermano la fortuna complessiva

---

<sup>12</sup> Fabio Lucchesi traccia un quadro sintetico delle diverse accezioni dei termini "regeneration", "renewal", "revitalisation", "renaissance", "community development", che sottendono radici storico-culturali ed approcci differenti alla riqualificazione urbana.

dell'operazione, avendone auspicato un'ulteriore estensione. In conclusione è pertanto possibile indicare come la rigenerazione del *barri* de La Mina rappresenti un esempio di grande successo, nel quale la gestione dei plusvalori fondiari ed il governo delle trasformazioni fisiche individua una *best practice* che contempla tutti gli aspetti posti dalla problematica di ricerca, definendo un modello di rigenerazione delle periferie estendibile anche in altri contesti analoghi.

## 7. LAND VALUE CAPTURE E FORMAZIONE DI UN INSEDIAMENTO TRASIT-ORIENTED: IL CASO DELLA RIGENERAZIONE DELLE AREE FERROVIARIE DISMESSE A MONACO DI BAVIERA

---

### 7.1

#### Obiettivi e contesto

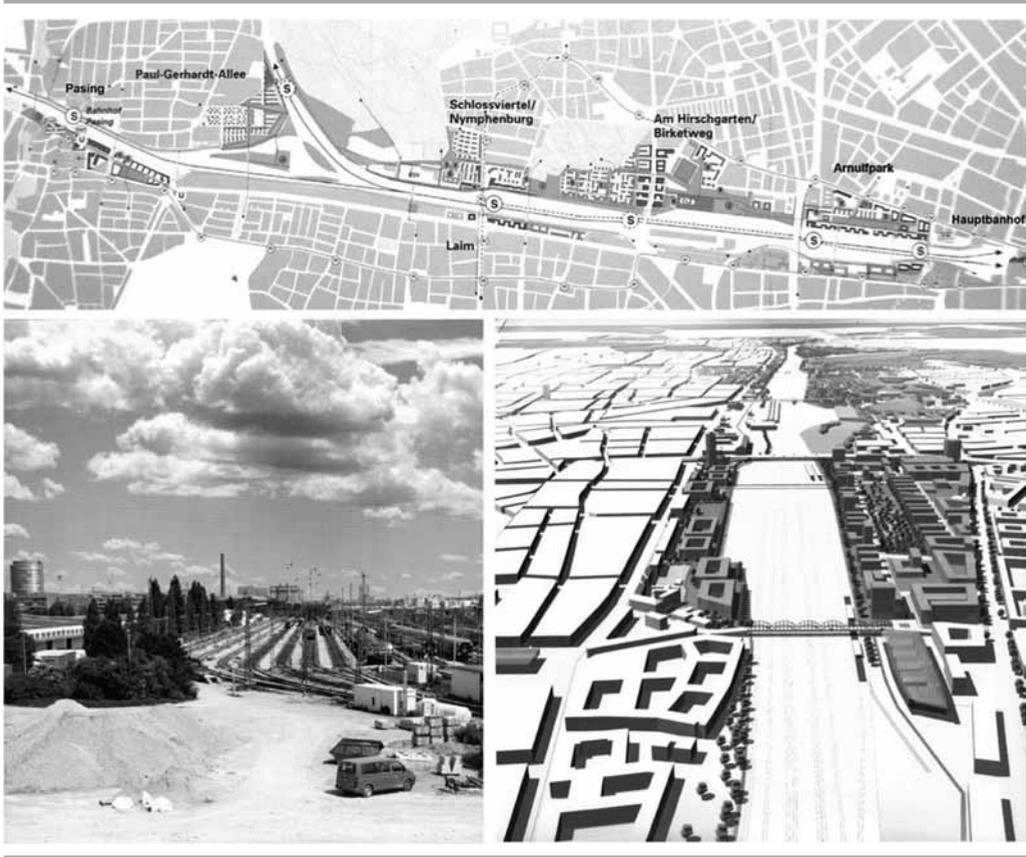
Durante gli anni Novanta a Monaco si completa il processo di dismissione dei suoli ferroviari iniziato nel decennio precedente. Oltre 170 ettari occupati da scali ferroviari abbandonati, magazzini ed impianti sottoutilizzati disposti lungo i sette chilometri di linea che corre in direzione ovest-est dal sobborgo di Pasing sino alla stazione centrale sono oggetto, nel 1997, di un accordo stipulato fra la compagnia federale ferroviaria e la municipalità, per avviarne il processo di rigenerazione. La presenza di un ampio bacino di suoli ferroviari dismessi interessa peraltro tutte le città tedesche che, negli stessi anni, si misurano con le ambizioni delle Ferrovie, il cui patrimonio fondiario è trasferito ad una società appositamente istituita allo scopo di favorirne la valorizzazione, anche per ripianare i debiti accumulati a seguito della fusione fra i servizi di trasporto della Germania Federale e della Repubblica Democratica<sup>1</sup>.

La gestione del processo di rigenerazione è attuata con il sistema SoBoN che, come descritto in precedenza, nel paragrafo 4.2, garantisce alla municipalità il ritorno in mano pubblica di una consistente quota di *planning gain*. Fra gli oneri posti a carico dei privati vi sono quelli relativi alla formazione del progetto attuativo, attraverso un percorso in cui sono previsti concorsi, fasi partecipative e consultazioni di esperti: per questo il comune indice appositi bandi di progettazione, in cui i *developers* sono chiamati a condividere con l'amministrazione<sup>2</sup> la scelta delle soluzioni progettuali

<sup>1</sup> Si tratta della Vivico Real Estate Management GmbH, istituita nel 1996, che prenderà il nome di Vivico Real Estate GmbH a partire dal 2001. La società, inizialmente a capitale misto pubblico/privato, viene privatizzata definitivamente nel 2007.

<sup>2</sup> Le giurie per i concorsi di progettazione sono composte per la metà da rappresentanti ed esperti dell'amministrazione e per l'altra parte da membri nominati dai *developers*. L'esito della prima fase concorsuale è oggetto delle osservazioni dei cittadini, che vengono assunte come elemento vincolante per le fasi concorsuali successive. Le informazioni sulle procedure e metodologie di valutazioni dei progetti sono state acquisite attraverso interviste dirette con i funzionari del Referat für Stadtplanung und Bauordnung.

Figura 7.1:  
 SCHEMA COORDINATORE UNITARIO PER LE AREE FERROVIARIE DISMESSE DA PASING SINO ALLA STAZIONE CENTRALE  
 DI MONACO. Nella simulazione è visibile sulla destra dell'asse ferroviario il progetto per il nuovo quartiere di Arnulfpark.



migliori. Il primo concorso viene effettuato nel 1998/99, e delinea un schema coordinatore unitario (*Strukturkonzept*) per l'intero asse ferroviario che prospetta la realizzazione di cinque nuovi quartieri, in grado di ospitare complessivamente 16.000 abitanti, con la creazione di 19.000 posti di lavoro e la realizzazione di circa 70 ettari di nuovi spazi verdi (Thierstein e Reiss-Schmidt, 2008, pp.4-5). La creazione dei nuovi quartieri persegue la riqualificazione del tessuto urbano esistente, secondo il principio compatto / urbano / verde stabilito dal piano strategico della città; secondo questo principio, devono essere previsti in ciascun intervento, specifici collegamenti con la rete dei corridoi verdi, siano essi primari, come la cintura verde della città, o di livello locale (*Landeshauptstadt München, 2008*)<sup>3</sup>. I nuovi progetti inoltre devono

<sup>3</sup> Il rapporto fra pianificazione paesaggistica e interventi di trasformazione urbana a Monaco è fortemente consolidato. Si consideri, ad esempio, come già uno specifico provvedimento del 1898 imponesse la cessione gratuita del 5% dell'area totale dei quartieri di nuovo impianto per la formazione di parchi e giardini per il gioco dei bambini.

perseguire un mix funzionale e una densità urbana tali da ottimizzare il ruolo dei nuovi quartieri, intesi quali polarità di uno sviluppo urbano policentrico.

Per descrivere efficacemente il processo di rigenerazione delle aree ferroviarie saranno presi in considerazione, nel paragrafo seguente, alcuni temi essenziali quali:

- l'assetto generale delle aree definito dallo schema coordinatore;
- il modello SoBoN, del quale verranno illustrati i principi essenziali di ripartizione del plusvalore;
- il percorso di formazione dei progetti di rigenerazione, che prevede forme di compartecipazione tali da garantire un controllo diretto, da parte dei cittadini, delle scelte assunte dall'amministrazione e dai *developers*;
- l'analisi del progetto di uno dei quartieri realizzati, *Arnulfpark*.

## 7.2

### Descrizione

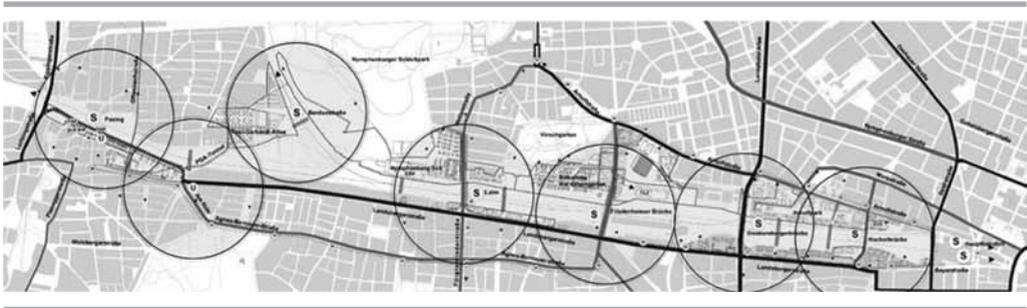
Con l'approvazione dello schema coordinatore unitario (*Strukturkonzept*) prende avvio il processo di rigenerazione delle aree ferroviarie di Monaco. Il documento definisce l'assetto generale previsto a seguito della riconversione delle aree ferroviarie, integrando i sistemi di mobilità con le morfologie dei singoli interventi, suddivisi in quattro nuovi insediamenti lungo i suoli ferroviari dismessi, oltre ad ulteriori interventi minori ed un altro insediamento la cui attuazione è stata differita (*Landeshauptstadt München, 2006*)<sup>4</sup>. Ciascun nuovo quartiere previsto lungo le aree ferroviarie è organizzato attorno ad una o più stazioni *S-Bahn* poste lungo la linea diretta verso la stazione centrale; l'accessibilità alla rete di trasporto pubblico è assunta infatti quale obiettivo di qualità per la vivibilità degli insediamenti, che devono essere localizzati entro una distanza massima di 600 metri in linea d'aria dalle fermate ferroviarie, in linea con le logiche che informano l'assetto dei *Transit Oriented Development* (Calthorpe, 1993). Negli stessi insediamenti, inoltre, sono previste interconnessioni con altre linee del trasporto pubblico (*U-Bahn* e tramvie), allo scopo di facilitare anche gli spostamenti in senso tangenziale rispetto al centro urbano. La promozione dei sistemi di trasporto sostenibile è perseguita inoltre attraverso la predisposizione di due percorsi ciclopedonali principali, lunghi oltre sette chilometri ciascuno, posti su entrambi i lati dell'asse ferroviario e collegati agli altri tracciati già esistenti; tali percorsi evidenziano, fra l'altro, l'interesse dell'amministrazione nei confronti della promozione di forme di spostamento ciclabile anche su distanze medio/lunghe.

<sup>4</sup> A partire da ovest verso est i principali quartieri o interventi di recupero previsti a seguito della rigenerazione dei suoli ferroviari sono Pasing, Schlossviertel Nymphenburg, Am Hirschgarten/Birketweg ed Arnulfpark; sono inoltre pianificati alcuni interventi di rigenerazione minori (Landsberger Strasse, Laim), nonché un'ulteriore area di trasformazione la cui attuazione è differita (Paul-Gerhardt Allee).

In particolare nell'area di Pasing, posta all'estremo occidentale dell'asse ferroviario oggetto di intervento, è prevista la riorganizzazione della viabilità attraverso la formazione di una nuova strada parallela alla ferrovia e la costruzione di uno shopping center, accessibile per mezzo del trasporto ferroviario e realizzato a servizio di un sobborgo di Monaco la cui stazione serve oltre 75.000 pendolari al giorno<sup>5</sup>. Qualche chilometro più ad est, in direzione del centro città, altre due ampie aree dismesse sono sottoposte ai progetti di rigenerazione: si tratta dell'area di Nymphenburg, ove è prevista la costruzione di un quartiere per 2.400 abitanti oltre a funzioni terziarie e di servizio affacciate sull'asse ferroviario, e di Birketweg, al quale si accennerà in seguito a proposito delle metodologie di condivisione pubblico/privata dei progetti, in cui è previsto l'insediamento di 6.000 nuovi abitanti. Entrambi i quartieri, pur mantenendo una certa differenziazione fra le funzioni ammesse (che nel caso di Birketweg arriva sino al 50% di superficie lorda edificabile residenziale e 50% terziaria), evidenziano tuttavia una scarsa integrazione nella loro distribuzione, in quanto le aree a destinazione residenziale sono nettamente distinte da quelle a destinazione terziaria; ciò tradisce probabilmente sia l'intento privato di facilitare la commerciabilità degli immobili che la propensione collettiva nei confronti di insediamenti residenziali a densità medio basse, prevalentemente monofunzionali e caratterizzati da un'alta dotazione di verde privato, anche allo scopo di richiamare nuovi residenti dalle corone più esterne, fra i quali è diffusa una forte domanda sociale di "natura" (*Landeshauptstadt München, 2004a; Landeshauptstadt München, 2004b*)<sup>6</sup>.

Il sistema di *value capture* applicato nella gestione dei progetti dei singoli quartieri prevede, attraverso il modello SoBoN, il recupero massimo di due terzi dell'incremento di valore dei suoli determinato dalla decisione di riqualificazione. Nel dettaglio i principali

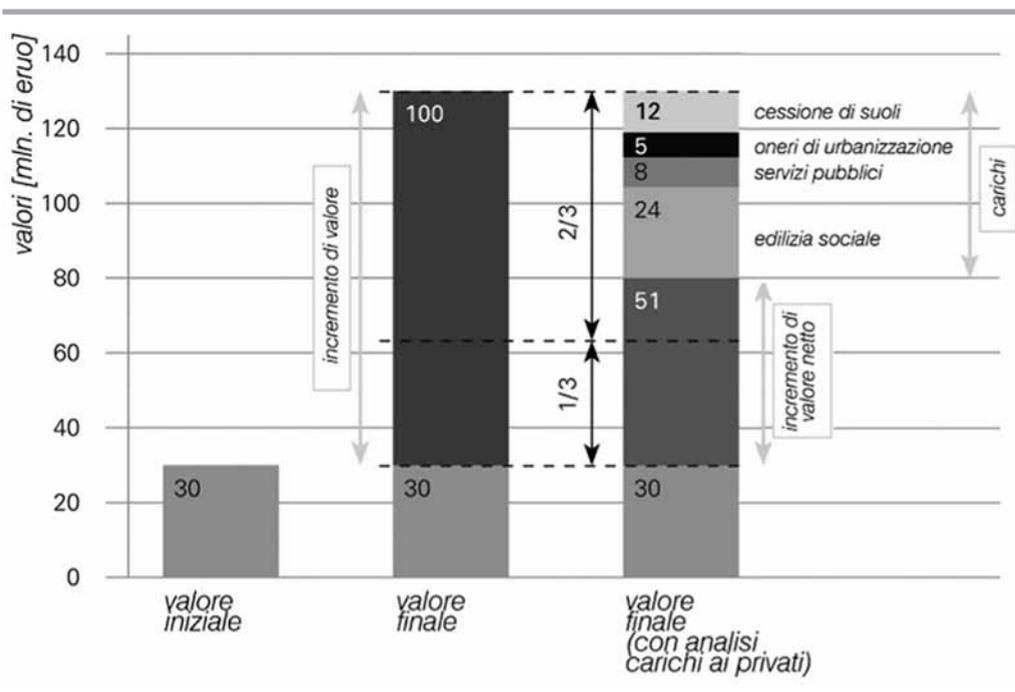
Figura 7.2:  
LA RIGENERAZIONE DELLE AREE FERROVIARIE DISMESSE  
Gli insediamenti di progetto sono collocati entro un raggio di 600m dalle fermate ferroviarie.



<sup>5</sup> Pasing è la quarta stazione ferroviaria della Baviera, per numero di viaggiatori serviti.

<sup>6</sup> I progetti di rigenerazione delle aree di Nymphenburg e di Birketweg sono consultabili nelle pubblicazioni informative appositamente predisposte dal Comune di Monaco.

Figura 7.3:  
IL BILANCIO ECONOMICO DEL MODELLO SOBON: PRESTAZIONI RICHIESTE AI SOGGETTI ATTUATORI IN RAPPORTO ALL'INCREMENTO DI VALORE ASSICURATO AI SUOLI.



costi ed obbligazioni che i privati debbono sostenere in ogni operazione di trasformazione urbanistica riguardano:

- la realizzazione e cessione delle infrastrutture di accesso (strade e percorsi pedonali);
- la realizzazione e cessione delle aree a verde pubblico, per funzioni collettive e per “compensazione” di impatti ecologici o ambientali;
- il pagamento dei costi sostenuti dalla municipalità per infrastrutture sociali, ad esempio per la creazione di asili condominiali<sup>7</sup>;
- il pagamento dei costi necessari a redigere il progetto secondo metodologie che prevedono la condivisione delle scelte fra amministrazione, *developer* e abitanti (costi per concorsi di architettura, per procedure partecipative e per consulenze tecniche);
- l’assunzione dei costi per la destinazione ad housing sociale di almeno il 30% della superficie destinata a residenze, computati come differenza fra il prezzo praticabile in condizioni di libero mercato e quello calmierato; la quota del 30% è

<sup>7</sup> Eventualmente commutabili in un contributo monetario pari a 66,47 € per ogni mq di superficie residenziale di progetto.

- ripartita fra alloggi destinati all'affitto (20%) ed alloggi in vendita (10%)<sup>8</sup>;
- la realizzazione di spazi destinati allo sviluppo di piccole e medie imprese artigiane locali (*Gewerbehofprogramm*), da sostenersi qualora siano previste destinazioni commerciali o industriali.

È evidente fin da subito come il sistema SoBoN rappresenti un modello di recupero diretto dei plusvalori fondiari tanto efficace quanto semplice; rispetto a quanto praticato ad esempio nel contesto spagnolo, ove le cessioni poste a carico dei *developers* sono in genere proporzionate in base delle volumetrie concesse (come avviene usualmente per gli standard

Figura 7.4:  
CONFRONTO FRA IL BILANCIO P/P DEL MODELLO SOBON E QUELLO DEI PROGRAMMI INTEGRATI DI INTERVENTO DI MILANO  
Dati calcolati in percentuale sui valori di mercato realizzati (tratto da Camagni, 2008).

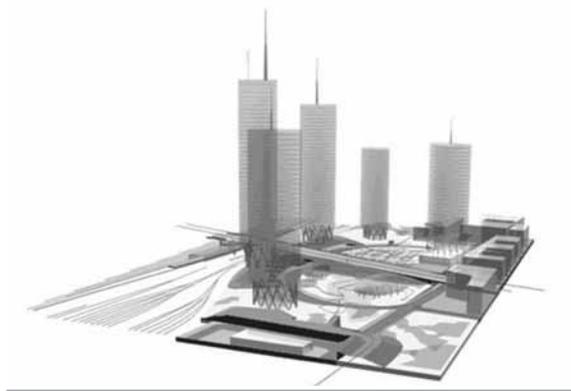
Monaco di Baviera (modello SoBoN)		PII Milano	
oneri urbanizzazione	4%	oneri urb.	7%
servizi pubblici	7%	opere aggiuntive	1%
edilizia sociale	20%		
<b>totale prestazioni pubbliche</b>	<b>31%</b>	<b>tot. prestaz. pub.</b>	<b>8%</b>
		costi realizzaz.	41%
valore iniziale area	25%	oneri finanziari	2%
		costo area	7%
		<b>totale costi</b>	<b>50%</b>
incremento netto priv lordo cc	44%	<b>plusvalenza</b>	<b>42%</b>

urbanistici), nel caso di Monaco è prevista una procedura di stima diretta dei valori assegnati ai suoli, ed il conseguente trasferimento alla mano pubblica di una quota del *planning gain*, sotto forma del mix di aree, prestazioni ed attrezzature indicato in precedenza. Per quanto attiene l'efficacia del sistema monacense occorre richiamare la comparazione, condotta da Roberto Camagni, fra i risultati conseguiti dal sistema SoBoN e quelli ottenuti con le operazioni di trasformazione urbana dei Programmi Integrati di Intervento di Milano (Camagni, 2008, pp.39-57). Secondo tale analisi è possibile evidenziare come il sistema SoBoN consenta di ottenere prestazioni pubbliche pari al 31% del valore di mercato finale degli immobili privati, contro l'8% ottenuto con l'esperienza dei programmi integrati di intervento (PII) di Milano nella quale, è bene notarlo, sono state applicate misure dirette a conseguire extra-oneri rispetto a quelli usualmente conseguiti nel contesto italiano.

Come anticipato un altro aspetto interessante, rilevabile dall'esperienza della rigenerazione delle aree ferroviarie, attiene alla procedura di formazione dei progetti prevista dal sistema SoBoN, che consente di esercitare una forma di controllo pubblico sulle morfologie derivanti dalle trasformazioni. Tale procedura prevede, a seguito dell'adozione dello schema coordinatore e di ogni successiva fase progettuale, l'apertura di una fase di dibattito fra cittadinanza, amministrazione e privati in grado di orientare le proposte presentate. Esemplificativa, in questo senso, è la vicenda relativa al progetto del

<sup>8</sup> Nel caso di trasformazione di *brown-flelds* in parte già edificati, la quota del 30% edilizia sociale è calcolata sulla differenza fra la superficie residenziale complessiva di progetto e quella preesistente.

Figura 7.5:  
 IL PROGETTO PER L'AREA DI BIRKETWEG (sopra); IN BASSO  
 LE TORRI PREVISTE NELLA PRIMA FASE PROGETTUALE, POI  
 ELIMINATE A SEGUITO DELL'OPPOSIZIONE DEGLI ABITANTI IN  
 SEDE PARTECIPATIVA



quartiere di Birketweg, nei pressi del popolare parco di Hirschgarten. A seguito della prima fase progettuale, svoltasi nel 2001, viene premiato il progetto di Finn Geipel (Berlino), imperniato sulla realizzazione di quattro torri di altezza compresa fra 80 e 120 metri, poste nei pressi del ponte che scavalca la ferrovia, con l'intento esplicito di enfatizzare il rapporto con l'infrastruttura (Ingersoll, 2004, p.98)<sup>9</sup>, ricercando così una consapevole dissonanza con il restante quartiere a bassa densità previsto nei suoli circostanti le torri. Come in molti altri casi analoghi, il progetto prefigura un'immagine anti-urbana, in cui l'architettura, "liberata" dal supporto del contesto, assume il ruolo di elemento ordinatore di un'idea di periferia fortemente destrutturata (Huet, 1986)<sup>10</sup>. Il benessere di *developer* ed amministrazione, tuttavia, non consente la concretizzazione degli intenti progettuali per effetto della decisa opposizione dei cittadini chiamati ad esprimersi nei workshop e nelle sessioni informative successive. Le obiezioni degli abitanti, che si concretizzano in una proposta di modifica assunta dal Consiglio Comunale quale elemento inderogabile per la fase successiva di

<sup>9</sup> La logica della proposta di Geipel è rappresentativa di chi si riferisce a un modo di concepire il progetto architettonico in chiave cinestetica, che tiene cioè conto delle sensazioni e dell'esperienze dell'automobilista o comunque di chi è chiamato ad attraversare un luogo più che a viverlo quotidianamente.

<sup>10</sup> Le considerazioni sul rapporto fra architettura e città, elaborate durante la fase di revisione critica degli assunti sulla città del movimento moderno, forniscono un'efficace chiave interpretativa del progetto previsto per Birketweg.

Figura 7.6:  
IL PROGETTO PER ARNULFPARK.



concorso, indirizzano infatti la selezione successiva verso un progetto alternativo, anche allo scopo di tutelare lo skyline percepibile dal castello di Nymphenburg, la residenza estiva della corte di Baviera risalente al XVII secolo, poco distante dall'area di intervento. Il nuovo progetto (studi KCAP e ASTOC, Rotterdam, Colonia), scelto nel 2004 nell'ambito della seconda fase concorsuale, riduce gli edifici alti ad alcuni corpi a torre inseriti all'interno degli isolati, con altezza non superiore a 60 m; la restante parte del quartiere, al contempo, presenta una densità più alta, per compensare la perdita di cubatura in altezza. Pur non potendo incidere sensibilmente sui parametri essenziali nella valorizzazione dei suoli, come le densità fondiari concesse, la revisione del progetto conseguita con il processo partecipativo va ben oltre la mera mitigazione degli impatti, mutando il programma sociale sotteso al progetto, abbandonando l'*ipercittà* delle costruzioni alte ed autoreferenziali, in favore di una composizione urbana che allude a forme socialmente più accettabili, nelle quali l'isolato chiuso "alto" è il tema attorno a cui sono organizzate le funzioni terziarie mentre l'isolato aperto a bassa densità è destinato ad ospitare le nuove residenze (Bentley, 1999, p.184)<sup>11</sup>. Sebbene il risultato conclusivo non possa dirsi all'altezza dei migliori

<sup>11</sup> Come ricorda Ian Bentley, riprendendo considerazioni che riecheggiano le analisi di Philippe Panerai (condotte in *Formes urbaines: de l'ilot à la barre*, 1980), l'isolato chiuso, con la caratteristica distinzione fra fronte e retro, permette di soddisfare l'esigenza sociale di distinguere gli spazi di vita in cui si svolgono le attività pubbliche da quelli dedicati alle funzioni private. Gli edifici liberamente costruiti nello spazio aperto, invece, necessitano della formazione di barriere e diaframmi per la definizione di un limite fra gli spazi collettivi e quelli individuali.

esempi di progettazione urbana contemporanea, occorre rimarcare come il processo di condivisione del progetto fra attori pubblici, cittadinanza e privati sia riuscito a conseguire una correzione degli intenti originari dei *developers*, nonostante l'iniziale assenso manifestato dall'amministrazione.

Fra i quartieri formati a seguito della rigenerazione delle aree dismesse assume particolare rilevanza il caso di Arnulfpark, posto all'estremità orientale della linea ferroviaria. L'area di Arnulfpark, infatti, rappresenta l'esempio più significativo fra le operazioni di rigenerazione dei suoli ferroviari, sia in virtù della maggiore vicinanza al centro urbano che delle caratteristiche del progetto predisposto, che consentono di enucleare efficacemente i vantaggi ed i limiti connessi alle operazioni condotte dalla municipalità di Monaco sulle aree dismesse attraverso il sistema SoBoN. I suoli ferroviari di Arnulfpark, estesi per circa 27 ettari, sono collocati lungo il margine settentrionale dell'asse ferroviario, a circa un chilometro di distanza dalla stazione centrale della città, stretti fra la Arnulfstrasse e i due ponti che attraversano la strada ferrata, il Donnersbergerbrücke, uno dei ponti stradali più trafficati d'Europa e lo storico Hackerbrücke. L'area è compresa in un contesto urbano in lenta ma costante trasformazione, che ha visto la recente realizzazione di grandi complessi terziari, favorita dalla vicinanza al cuore della città e dalla presenza di infrastrutture primarie, spesso ospitati in edifici *landmark*, come la Central Tower München, posta nei pressi del Donnersbergerbrücke (Brauer, 2009, pp.88-97). Al contempo la vicinanza al nodo intermodale della stazione

Figura 7.7:  
ARNULFPARK: COMPLESSO A DESTINAZIONE TERZIARIA LUNGO L'ASSE FERROVIARIO (*in alto e in basso a sinistra*); EDIFICI RESIDENZIALI SUL PARCO (*in basso a destra*).



Figura 7.8:  
ARNULFPARK: RESIDENZE PROSPICIENTI L'AREA VERDE AL CENTRO DEL QUARTIERE.



centrale permette al quartiere di godere di particolari vantaggi nella dotazione infrastrutturale, vista la presenza di ben due fermate *S-Bahn*, oltre che di una linea tramviaria e della nuova stazione centrale delle autolinee urbane, realizzata fra il 2005 ed il 2008.

Il Comune di Monaco, nel prevedere la rigenerazione dei suoli di Arnulfpark, ha considerato la progressiva terziarizzazione delle aree circostanti la stazione come un obiettivo da incentivare,

prevedendo l'edificazione di ulteriori 294.500 mq di superficie lorda per uffici ed attività terziarie, oltre ad 81.800 mq di residenze (per 1.000 abitanti potenziali). L'assetto di progetto, estremamente razionale, disegna il quartiere per aree distinte, unite dal grande parco lineare che da solo permette di conseguire uno standard di verde per abitante insediato pari a 40 mq/ab. Il progetto prevede la realizzazione di grandi edifici *landmark* in corrispondenza dei due ponti che chiudono ad ovest e ad est il quartiere: l'altezza massima degli edifici (23 m per il complesso Daimler-Chrysler prospettante sul Donnersbergerbrücke e 44 m per il complesso terziario sull'Hackerbrücke) è studiata allo scopo di garantire una cortina di protezione del cuore residenziale del quartiere rispetto alle infrastrutture adiacenti. Allo stesso modo anche l'affaccio sull'Arnulfstrasse prevede la realizzazione di blocchi per uffici alti sino a 26 metri, che fungono da barriera ai disturbi provenienti dalla strada.

Il centro del quartiere così protetto può ospitare gli edifici in linea per residenze (delle quali il 30% è destinato ad edilizia sociale, secondo il sistema SoBoN), appositamente disposti a pettine rispetto al parco per garantire la massima visibilità di ogni unità immobiliare verso gli spazi verdi. Anche l'affaccio sulla ferrovia è risolto attraverso edifici "barriera" a destinazione terziaria, articolati per mezzo di una concatenazione di corpi alti (26 m) disposti a pettine e blocchi longitudinali bassi (12 m) di collegamento.

### 7.3

#### Esiti

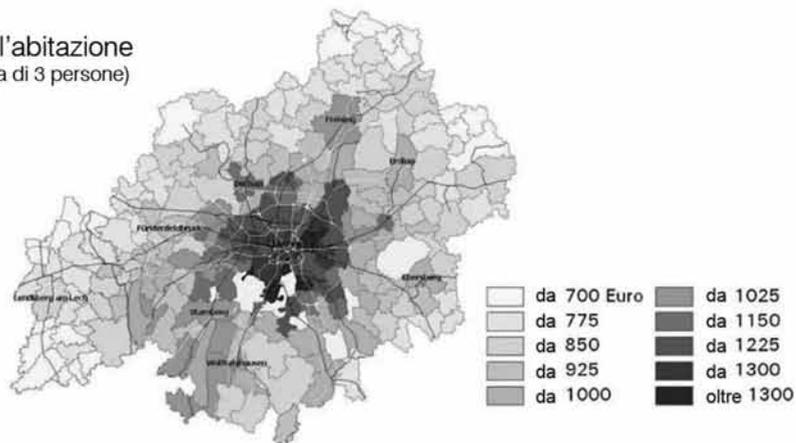
La realizzazione di Arnulfpark e l'avanzato stato di realizzazione degli altri quartieri previsti sui suoli dismessi ha confermato l'efficacia del sistema SoBoN smentendone i detrattori che ritenevano come gli eccessivi carichi imposti ai *developers* potessero compromettere la fattibilità degli interventi<sup>12</sup>. Nel caso di Arnulfpark, ad esempio, la realizzazione delle residenze sociali e delle altre attrezzature socialmente rilevanti (parco, scuole, asili nido condominiali, centro culturale), è stata curata direttamente dal *developer* (Vivico), secondo i criteri stabiliti nel piano attuativo (*Bebauungsplan*) redatto con il concorso significativo dell'amministrazione e dei cittadini.

Il caso di Arnulfpark, insieme agli altri progetti di rigenerazione delle aree ferroviarie dismesse, consente di illustrare un caso di efficace integrazione fra politiche di trasporto pubblico e scelte di pianificazione, in ossequio ai principi stabiliti dal documento *Perspektive München* e dal piano regionale. È necessario peraltro evidenziare, a tale proposito, come l'applicazione del sistema SoBoN alle aree connesse ai sistemi di trasporto collettivo consenta di recuperare il surplus di valore che si manifesta sui suoli che godono di una relativa vicinanza alle fermate del sistema di trasporto pubblico. A riguardo uno studio del 2008, condotto dal Comune di Monaco congiuntamente all'ordine professionale dei pianificatori e alla autorità pubblica dei trasporti, ha dimostrato, fra l'altro, significative differenze nei prezzi delle aree in relazione alla presenza di fermate del trasporto pubblico (*Planungsverband*, 2008). In particolare è emerso come nelle municipalità dell'area metropolitana di Monaco nelle quali sono presenti un numero maggiore di fermate del trasporto pubblico si registrino prezzi di vendita dei terreni edificabili e canoni di affitto relativamente più alti rispetto a quelli rilevati nelle municipalità ove tali punti di accesso sono minori. Al contempo la ricerca ha posto in evidenza come i vantaggi per gli abitanti derivanti da una minore entità dei prezzi immobiliari siano di fatto annullati dai maggiori costi di mobilità rilevati nelle località distanti dalle linee del servizio pubblico, nelle quali la dipendenza dal trasporto privato su gomma determina la presenza di due / tre auto per famiglia. Da un'analisi dei costi medi per il trasporto e per l'abitazione, suddivisi per ciascuna municipalità, è stata infatti rilevata una proporzionalità indiretta fra spese per l'abitazione e costi di trasporto. A fronte di questo trend la somma dei costi mensili di trasporto e di affitto risulta infatti pressoché costante. I risultati di questo studio confermano quindi la necessità di ridurre i

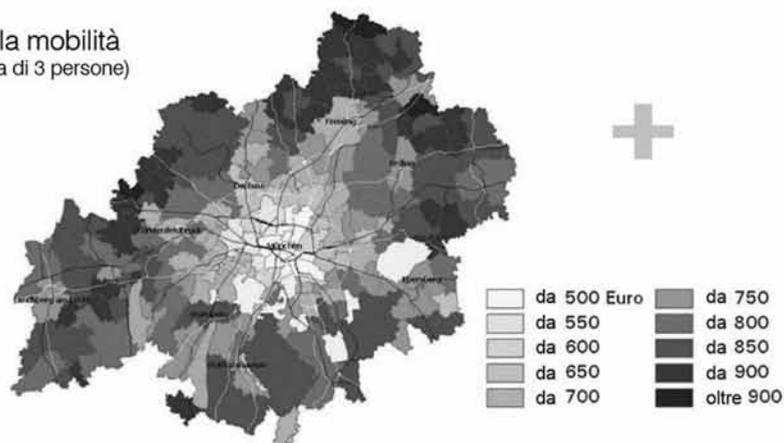
<sup>12</sup> Occorre osservare come la crisi finanziaria conseguente alla conclusione dell'ultimo ciclo immobiliare non ha inficiato l'efficacia del metodo SoBoN: solo in alcuni casi sporadici la lieve caduta dei prezzi immobiliari ha indotto gli uffici amministrativi ad aumentare in misura modesta le volumetrie concesse per compensare i minori introiti, nell'ambito delle negoziazioni in corso. Al contempo si è registrato un rallentamento nella vendita delle superfici a destinazione terziaria, che ha determinato il ritardo di alcune trasformazioni immobiliari rispetto ai tempi previsti. Le informazioni riportate sono state acquisite attraverso interviste dirette con i funzionari del *Referat für Stadtplanung und Bauordnung*.

Figura 7.9:  
 AREA METROPOLITANA DI MONACO: ANALISI DELLA SPESA MEDIA FAMILIARE PER L'ABITAZIONE E LA MOBILITÀ,  
 SUDDIVISA PER MUNICIPALITÀ (Planungsverband, 2008)

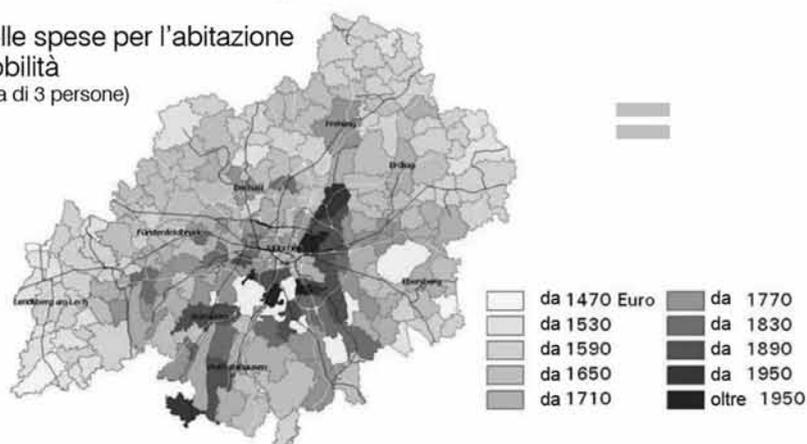
Spese per l'abitazione  
 (famiglia media di 3 persone)



Spese per la mobilità  
 (famiglia media di 3 persone)



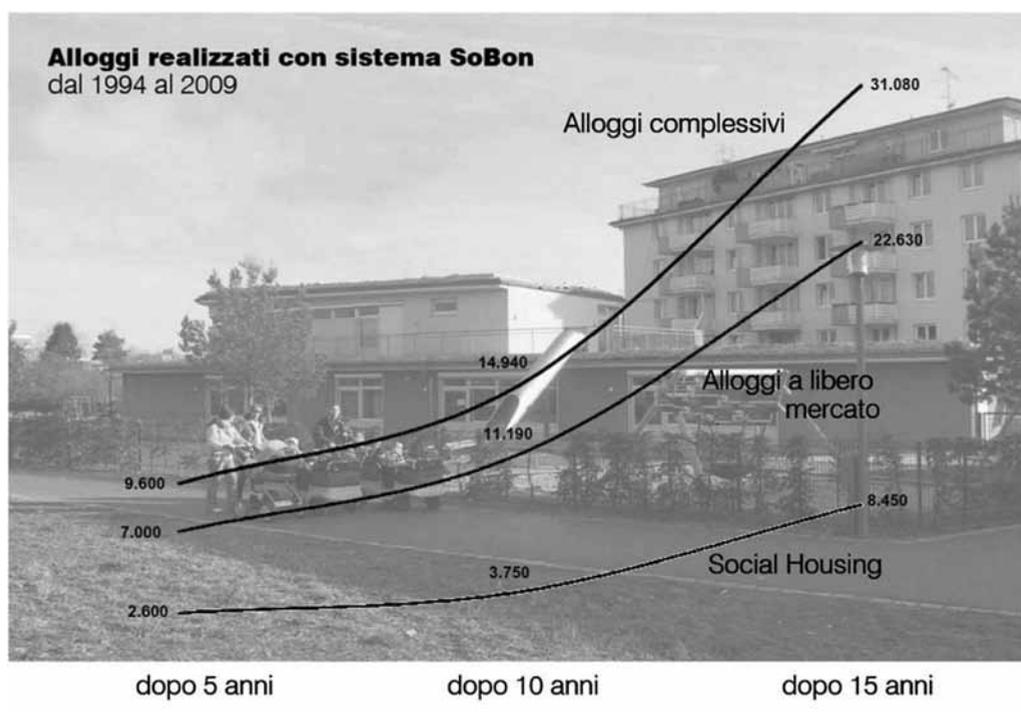
Somma delle spese per l'abitazione  
 e per la mobilità  
 (famiglia media di 3 persone)



costi ambientali e logistici connessi alla diffusione indiscriminata di nuovi insediamenti; proprio per questo motivo l'amministrazione bavarese ha adottato un piano regionale (*Regionalplan*) che, fra l'altro, persegue proprio una più stretta integrazione fra indirizzi di sviluppo e sistema di trasporto pubblico, vincolando la previsione dei nuovi insediamenti alla presenza delle direttrici principali della mobilità collettiva.

A fronte dei vantaggi garantiti dal sistema SoBoN non possono essere taciuti, tuttavia, alcuni limiti delle esperienze studiate, anche a confronto con alcune operazioni di rigenerazione a guida esclusivamente pubblica condotte recentemente dal Comune di Monaco, come ad esempio la riconversione dell'area fieristica di Theresienhöhe cui si è accennato nel paragrafo 4.2 del presente studio. In particolare la morfologia dei progetti denuncia sovente alcuni limiti, legati ad esempio ad una eccessiva tendenza alla separazione delle funzioni probabilmente dettata dalla necessità di semplificare le modalità di attuazione, così come le strategie di commercializzazione degli immobili. La rigida applicazione dei sistemi di rapporto pubblico/privato definiti da SoBoN, inoltre, limita la presenza delle funzioni pubbliche ad attrezzature di quartiere (parco, scuole, servizi sociali), evidenziando l'opportunità di rendere maggiormente flessibile il *range* di funzioni collettive, estendendolo anche a destinazioni di rango sovra-locale.

Figura 7.10:  
SOBON, UN BILANCIO DOPO QUINDICI ANNI DI ATTUAZIONE (1994-2009).



È infatti anomalo come su tutta la tratta ferroviaria, vista l'alta interconnessione garantita dai sistemi di trasporto convergenti, non siano previste attrezzature pubbliche di interesse sovra-locale, come invece previsto in casi analoghi da altre grandi città europee (basti pensare, ad esempio, al ruolo delle strutture universitarie localizzate nel progetto di recupero della Bicocca, nei pressi della fermata ferroviaria Greco-Pirelli, a Milano). I risultati architettonici del progetto urbano di Arnulfpark, inoltre, mostrano come negli interventi ad esclusiva iniziativa privata si palesi la mancanza di un coordinamento architettonico complessivo, i cui effetti sembrano più evidenti rispetto agli interventi a guida pubblica menzionati in precedenza. Le architetture di Arnulfpark prescindono dal progetto urbano, evidenziando peraltro una palese dissonanza fra gli interventi a destinazione terziaria, tesi verso la ricerca di un rinnovamento del linguaggio architettonico, e quelli a destinazione residenziale, nei quali le velleità di ricerca formale lasciano il posto ad una produzione architettonica di carattere commerciale.

In conclusione, volgendo infine lo sguardo ai risultati conseguiti dal metodo SoBoN, è possibile considerare come dopo oltre quindici anni di applicazione siano molteplici i vantaggi registrati da questo sistema regolativo. In particolare un bilancio predisposto dall'amministrazione ha messo un luce come, dal 1995 al 2009, siano stati realizzati risparmi per oltre 200 milioni di euro per costi di infrastrutturazione, 80 milioni per il verde pubblico, 125 per l'housing e le infrastrutture sociali, 40 per le spese di progettazione. In totale sono 105 i piani attuativi che nello stesso periodo hanno applicato questo strumento di rapporto pubblico/privato, permettendo la realizzazione di 8.450 alloggi di housing sociale e la cessione di 3.874.000 mq di suolo all'amministrazione comunale per verde, infrastrutture e attrezzature sociali. Il successo del sistema SoBoN è da attribuirsi anche all'estensione del sistema di *value capture* anche dai comuni della cintura urbana di Monaco, che hanno deciso di adottare strategie di ripartizione del *planning gain* analoghe, riducendo quindi le possibili disfunzioni territoriali dovute all'applicazione di diverse metodologie gestionali nel medesimo contesto regionale. Ad oggi diversi sistemi di *value capture* sono praticati in molte altre città tedesche, come Francoforte ed Amburgo, grazie anche all'emendamento del codice federale dell'edilizia che nel gennaio del 1998 ha riconosciuto la possibilità di introdurre forme di regolazione del rapporto pubblico/privato finalizzate ad attribuire ai privati i costi per l'edilizia sociale ed altre spese connesse all'attuazione delle previsioni di piano<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Cfr. §11 *Baugesetzbuch* (BauGB).

## 8. CONCLUSIONI

---

Le conseguenze delle trasformazioni urbane realizzate durante l'ultimo ciclo immobiliare hanno determinato ricadute sensibili su beni urbani per eccellenza, come l'abitazione, i servizi pubblici, il lavoro, già messi a dura prova dalle conseguenze della crisi finanziaria apertasi nel 2007.<sup>1</sup> Per questo motivo si pongono oggi con urgenza le premesse per promuovere una riforma delle modalità di intervento sulla città da parte dei *developers* privati. Dallo studio delle tendenze generali in materia, e dall'analisi delle buone pratiche sperimentate a Barcellona e Monaco di Baviera, è stato possibile evidenziare come, nell'attuale fase congiunturale, alcune esperienze di gestione dei progetti urbani abbiano conseguito risultati positivi in grado di aprire nuove prospettive rispetto ai temi della socializzazione della rendita immobiliare e del controllo degli esiti morfologici del progetto.

In particolare le forme di gestione dei processi di rigenerazione urbana da parte delle amministrazioni locali per mezzo di apposite società di trasformazione hanno dato modo di conseguire risultati significativi, realizzando grandi progetti urbani attorno ai quali sono costruite le strategie di rilancio del ruolo e dell'immagine di ampie parti di città. Al contempo, tuttavia, queste iniziative presuppongono alcune condizioni non sempre replicabili in altri contesti applicativi, come la proprietà pubblica della totalità o di buona parte dei suoli urbani soggetti a trasformazione, e la presenza di un apparato gestionale/amministrativo altamente efficiente, in grado di gestire processi di rigenerazione complessa di medio/lungo termine. È anche in virtù di tali limiti che i sistemi regolativi delle iniziative private rappresentano modelli di grande interesse, in quanto sperimentano concretamente, in forme e modalità originali, la possibilità di recuperare alla mano pubblica il ruolo di coordinamento delle iniziative progettuali, accompagnato dalle azioni dirette al recupero di consistenti plusvalori immobiliari senza la necessità, da parte delle amministrazioni locali, di attuare direttamente gli interventi. Tale modello gestionale alternativo, peraltro, consente di mitigare le conseguenze negative dei progetti urbani *market oriented*, indirizzandone gli esiti attraverso una più efficace regia pubblica; al contempo, tuttavia, è evidente come tali esperienze debbano ancora recuperare un migliore controllo delle morfologie urbane scaturite dalla razionalità dei *developers*: non di rado si può constatare infatti una difficile integrazione fra le parti

---

<sup>1</sup> Sui costi umani della crisi finanziaria, si veda Gallino, Luciano; *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*; Einaudi, Torino, 2011, pp.107-129.

destinate alla valorizzazione privata e quelle in cui sono collocate le attrezzature di mitigazione o compensazione sociale<sup>2</sup>.

Proprio in ragione di queste riflessioni è necessario considerare il ruolo del rapporto pubblico/privato nelle rigenerazioni urbane, e quello del progetto, quali elementi inscindibili di una stessa istanza di riforma del governo delle trasformazioni, che non possono essere concepiti separatamente, come talora è stato fatto, confidando ingenuamente nelle capacità risolutive degli strumenti di gestione, concepiti astrattamente rispetto alla forma fisica della città o, viceversa, nella sola forza evocativa del disegno architettonico sovente elaborato in assenza di concreti riferimenti operativi. La presente ricerca, in particolar modo, con lo studio dei diversi modelli gestionali finalizzati al recupero della rendita e degli esiti progettuali delle *best practices* analizzate, ha consentito di rilevare una gamma di indirizzi e requisiti, sia processuali che progettuali, volti ad integrare i modelli di socializzazione della rendita con il controllo degli esiti morfologici delle trasformazioni urbane. Tali indirizzi possono essere sintetizzati in riferimento a tre principali tematiche:

- la definizione dei modelli di gestione in grado di garantire un bilanciato rapporto pubblico / privato, che consenta un significativo recupero della rendita immobiliare;
- l'aggiornamento della gamma di attrezzature e dotazioni pubbliche in grado di assicurare la sostenibilità sociale, economica e ambientale dei progetti;
- l'individuazione degli strumenti e delle procedure regolative in grado di orientare le morfologie di progetto, nonché delle caratteristiche fisiche degli insediamenti che possano garantire l'ottimizzazione delle politiche di recupero del plusvalore fondiario.

Nei prossimi paragrafi saranno approfonditi questi indirizzi, sintetizzati in forma di elenchi delle regole e dei principi che debbono caratterizzare la gestione dei progetti.

## 8.1

### Modelli di gestione e cattura dei plusvalori fondiari

Prima di approfondire gli indirizzi relativi ai modelli di gestione occorre innanzitutto precisare come l'analisi teorica e delle *best practices* abbia messo in evidenza l'opportunità di introdurre, in qualsiasi relazione pubblico / privata che comporti l'attribuzione di un plusvalore fondiario, la preventiva valutazione del rapporto fra benefici privati indotti dalle scelte di piano e ritorno collettivo delle trasformazioni

<sup>2</sup> Si vedano ad esempio le considerazioni sul progetto urbano realizzato per Arnulfpark a Monaco di Baviera riportate nei paragrafi 7.2 e 7.3.

(Salzano, 2008)<sup>3</sup>. Il particolare sono stati individuati alcuni indirizzi, di seguito esposti, che possono consentire di ottimizzare i processi e gli strumenti di cattura della rendita:

- 1) la necessità di considerare la dimensione temporale nella definizione del bilancio pubblico / privato quale fattore strategico nei processi di recupero del plusvalore: in particolare la separazione fra il momento di definizione del rapporto di scambio e quello di adozione delle scelte localizzative garantisce una maggiore trasparenza ed efficienza nelle scelte rispetto alla negoziazione caso per caso;
- 2) l'esigenza di definire una ripartizione equa del bilancio pubblico / privato degli interventi, che deve garantire un rapporto di scambio che consenta il ritorno alla mano pubblica di almeno il 50% dell'incremento di valore attribuito ai suoli con le scelte di piano (Camagni, 2012)<sup>4</sup>;
- 3) l'opportunità di introdurre di elementi di flessibilità nella gamma delle dotazioni o utilità pubbliche ricavabili dall'imposizione della rendita immobiliare, per consentire, nella fase di redazione dei progetti urbani, la massima adattabilità al contesto in cui sono previste le trasformazioni (urbanizzazione di *greenfield*, recupero di aree dismesse, rigenerazione di quartieri periferici, ecc.);
- 4) la possibilità di considerare la questione della flessibilità, anche sotto il profilo del rapporto fra misure di recupero del plusvalore e variazioni dei valori di mercato; nonostante i critici dei sistemi di *value capture* evidenzino un'incompatibilità di questi strumenti con le possibili variazioni del mercato, l'esperienza pratica insegna come sia possibile introdurre, ove necessario, elementi di ponderazione dei possibili scostamenti nei valori di mercato che si possono determinare fra la data di approvazione del piano attuativo / di dettaglio ed il momento di conclusione della trasformazione delle aree: in questo caso nelle *best practices* più evolute sono stati messi in pratica sistemi diretti a correggere, entro scostamenti ragionevoli, i benefici conseguiti dai privati<sup>5</sup>;

<sup>3</sup> A riguardo Edoardo Salzano afferma icasticamente: “si impari a fare i conti in tasca a chi compie operazioni immobiliari, ponendo a carico dei suoi oneri quote consistenti del valore dovuto all'incremento della rendita”.

<sup>4</sup> Nel modello SoBoN il recupero del plusvalore arriva sino al recupero di 2/3 dell'incremento di valore dei suoli. Il contesto italiano appare fortemente in ritardo rispetto alle *best practices* europee: nel nostro Paese l'imposizione di standard ed oneri urbanizzativi difficilmente supera il 7 - 8% del prezzo di mercato ricavabile dalle operazioni di trasformazione.

<sup>5</sup> Un sistema simile è stato introdotto nel modello SoBoN, a Monaco di Baviera. Occorre rimarcare che il lasso di tempo entro cui considerare gli scostamenti nel valore di mercato è quello intercorrente fra l'approvazione del piano attuativo e la data di conclusione delle trasformazioni. Solo nel momento dell'approvazione del piano, infatti, i *developers* assumono concretamente gli impegni connessi alla realizzazione del progetto, nonché l'onere di sostenere misure volte a socializzare parte della rendita. Sarebbe invece improprio considerare forme di indicizzazione automatica dell'aliquota di recupero dei plusvalori immobiliari in quanto quest'ultima dovrebbe essere già opportunamente espressa in rapporto ai valori di mercato ottenibili con le trasformazioni. Le forme di flessibilità introdotte nel sistema SoBoN, pur avendo garantito una certa copertura del rischio assunto dai *developers* in occasione del decremento del prezzo di vendita di alcune categorie di immobili (uffici e altre destinazioni terziarie), non hanno determinato modificazioni eccessive delle volumetrie concesse ai privati.

- 5) la necessità di incorporare, nei modelli di rapporto pubblico/privato, sistemi volti a favorire una ridefinizione cogente degli assetti proprietari in funzione dei benefici assegnati. Questi sistemi, come la *reparcelación* nel contesto spagnolo o la ricomposizione fondiaria (*Umlegung*) in quello tedesco, possono garantire una definizione del progetto indipendente dagli assetti proprietari originari<sup>6</sup>.

## 8.2

### Servizi pubblici e progetto di città: dagli standard minimi alle infrastrutture sociali

La definizione del ritorno collettivo delle scelte di pianificazione non si esaurisce con la formazione di un rapporto di scambio equo fra pubblico e privato. Il presente studio dimostra come le recenti esperienze europee abbiano ampliato il novero delle attrezzature e delle dotazioni pubbliche di interesse collettivo in grado di soddisfare le esigenze di sostenibilità degli insediamenti. A questo proposito, la progressiva integrazione di istanze sociali, economiche ed ambientali nei processi di pianificazione, così come la necessità di affinare i mix funzionali delle dotazioni di valenza collettiva dei progetti urbani, hanno condotto ad un ampliamento delle tradizionali categorie dei servizi pubblici assicurati dagli standard urbanistici di elaborazione moderna.

I progetti urbani caratterizzati dal ritorno collettivo dei plusvalori studiati hanno quindi messo in evidenza come il panorama delle attrezzature e dei servizi collettivi si stia evolvendo verso sistemi interconnessi di misure di welfare, non esclusivamente pubbliche, definibili quali “infrastrutture sociali”. Tali sistemi qualificano i processi di rigenerazione urbana, e debbono essere studiati anche in rapporto alle loro ricadute progettuali; a tale scopo è possibile classificare le infrastrutture sociali entro gruppi funzionali distinti, a seconda dello scopo prevalente. In particolare si può considerare che:

- 1) le misure di tutela sociale debbono essere opportunamente diversificate allo scopo di adattarsi alla complessa struttura sociale urbana contemporanea, ad esempio attraverso mix di edilizia abitativa pubblica ed *inclusionary housing*; inoltre le misure di diversificazione ed ampliamento della tutela sociale includono l'individuazione di servizi di prossimità in tutto o in parte

<sup>6</sup> In Italia l'introduzione della perequazione urbanistica testimonia, fra l'altro, l'intento di favorire una maggiore indipendenza fra destinazioni d'uso e assetto proprietario nella formazione dei progetti urbanistici. Tuttavia le procedure di ricomposizione fondiaria, nel nostro Paese, non sono attuate in forma cogente dalla mano pubblica e permangono in capo al libero accordo fra privati. Si veda ad esempio quanto previsto nel contesto regionale toscano dall'art. 16 comma 4 del Regolamento Attuativo n. 3/R della Legge Regionale Toscana n. 1 del 03/01/2005, *Norme per il Governo del Territorio*, a proposito del Piano di Ricomposizione Fondiaria.

autogestiti dai residenti o dal terzo settore, da considerarsi elementi innovativi del progetto di rigenerazione urbana ad alta socializzazione della rendita (Doria, 2006, pp.82-91)<sup>7</sup>;

- 2) nelle trasformazioni urbane l'ampliamento del novero delle dotazioni di utilità collettiva comporta anche l'adozione di misure dirette a implementare il tessuto economico locale attraverso l'inserimento di attività compatibili con il contesto, come ad esempio con la realizzazione di spazi da destinare ad imprese artigiane locali o strutture in grado di ospitare attività di incubazione d'impresa e di ricerca e sviluppo<sup>8</sup>; tali misure consentono peraltro di ampliare il mix funzionale dei progetti urbani, garantendo la multifunzionalità e l'uso intensivo delle aree;
- 3) le misure di tutela ambientale e di ampliamento dell'offerta di spazi pubblici aperti rappresentano uno degli elementi più innovativi dei recenti progetti urbani a forte recupero della rendita. Nelle recenti esperienze le dotazioni di verde pubblico vengono commisurate non solo agli abitanti insediati ma anche ai posti di lavoro da insediarsi nell'area di progetto, considerando al contempo anche le aree di compensazione ambientale come caratteristiche necessarie degli interventi, da integrare in un progetto paesaggistico complessivo;
- 4) il ruolo dell'accessibilità costituisce un elemento essenziale dei progetti studiati; la presenza di sistemi di trasporto pubblico collettivo rappresenta sovente un requisito primario delle aree sottoposte a trasformazione, secondo il principio dei *transit oriented development*. In alcuni casi, come ad esempio nel progetto per il *barri* de La Mina a Barcellona, gli spazi lineari delle infrastrutture pubbliche sono valorizzati anche quali luoghi notevoli, fulcro del sistema degli spazi pubblici. Per quanto attiene alle problematiche di finanziamento delle infrastrutture, le esperienze europee tuttavia dimostrano come difficilmente i costi del trasporto pubblico possano essere interamente recuperati attraverso la captazione del capital-gain fondiario<sup>9</sup>;
- 5) i sistemi tecnologici volti a migliorare la sostenibilità degli insediamenti e le condizioni di vita urbana rappresentano dotazioni ricorrenti nei progetti

<sup>7</sup> Si pensi, a titolo di esempio, agli asili condominiali previsti nei progetti studiati nella *best practice* di Monaco di Baviera. Sul ruolo del terzo settore nella trasformazione dei servizi urbani in Italia si veda il contributo di Luigi Doria, «Dalla culla all'ospizio» in *Nuovo lessico urbano*.

<sup>8</sup> Si vedano ad esempio il *Gewerbehofprogramm* previsto dal piano strategico di Monaco o le attrezzature definite "@7" nel distretto dell'innovazione @22 a Barcellona.

<sup>9</sup> La sovrapproduzione edilizia determinata dall'intento di legare il finanziamento delle linee della metropolitana di Roma alla formazione delle "nuove centralità" previste dal recente Piano Regolatore Generale testimonia efficacemente le criticità generate da questo obiettivo.

studiati; ad esempio le reti di comunicazione digitale, i sistemi di raccolta pneumatica dei rifiuti, i sistemi di produzione di energie rinnovabili, fotovoltaiche o geotermiche caratterizzano in maniera significativa i progetti del Poble Nou @22 a Barcellona, secondo un'ottica rispondente ai recenti principi delle *smart cities* (Mitchell, 2006, pp.130-133).

### 8.3

#### Verso la costruzione di una forma per la città equa

I modelli di recupero del plusvalore fondiario costituiscono l'occasione per riportare al centro del dibattito sull'*urban design* contemporaneo uno dei fattori che maggiormente ha contraddistinto il progetto urbano moderno: la prevalenza della componente pubblica negli investimenti e degli usi collettivi nei programmi (de Solà Morales, Manuel, 1990).

La gamma di dotazioni ed attrezzature di interesse generale acquisibili attraverso gli strumenti di cattura della rendita necessita infatti di essere coordinata e definita all'interno di un assetto urbano coerente, nel quale le parti pubbliche e quelle private si integrino in un insieme il cui valore d'uso complessivo sia possibilmente superiore a quello della somma delle singole componenti. Per questo il ruolo pubblico, anche a fronte della crisi finanziaria e della conseguente riduzione del campo d'azione degli enti locali, può essere rilanciato recuperandone il primato culturale nel campo del progetto, che ne aveva caratterizzato l'operato durante la fase del recupero urbano, prima della fase di trasformazione neo-liberista della città contemporanea (Massa, 2011, pp.60-63)<sup>10</sup>. Del resto la critica nei confronti dell'estetica della città globale apre oggi nuovi spazi per costruire, attraverso il progetto pubblico di città, la dimensione locale del progetto di rigenerazione urbana, che trova eco nel *crear lugar* di Manuel de Solà-Morales o nel *place making* di matrice anglosassone (de Solà Morales, 2008; Carmona, Tiesdell, Heath e Oc, 2010). La necessità di definire in sede pubblica, con il concorso attivo degli abitanti, la struttura generale dei progetti e degli spazi pubblici, la loro accessibilità, le funzioni prevalenti, la dotazioni necessarie dei servizi e delle attrezzature pubbliche, le misure di compatibilità ambientale nonché le forme di indirizzo delle realizzazioni del settore privato, è direttamente connessa a questo obiettivo.

Il momento propizio in cui riformare le modalità fisiche di intervento sulla città, peraltro, è proprio quello coincidente con l'attuale fase di crisi immobiliare,

<sup>10</sup> Sulla necessità del rilancio del ruolo progettuale degli enti pubblici si vedano le riflessioni condotte da Marco Massa a proposito delle città toscane, ma estendibili anche alla generalità dei contesti italiani nonché a molte realtà europee.

ove le misure volte alla formazione di social housing e altre attrezzature di tutela sociale trovano consenso diffuso e possono giocare un ruolo chiave, anche in termini anticiclici<sup>11</sup>. Occorre tuttavia considerare come non sempre i risultati delle politiche pubbliche di cattura del plusvalore abbiano conseguito esiti morfologici coerenti: ciò evidenzia la necessità di recuperare il design quale dimensione essenziale degli strumenti di *value capture*, i cui esiti, altrimenti, corrono il rischio di essere compromessi da un'attuazione superficiale. Si rileva infatti, a parità di bilancio pubblico / privato, un certo scostamento fra i risultati conseguiti dalle pratiche attuative in cui l'ente pubblico assume il ruolo di *developer*, e quindi di progettista degli assetti urbani, e quelli in cui la progettazione è delegata ai proponenti privati sotto il controllo amministrativo delle municipalità. Pertanto è necessario introdurre anche in queste ultime esperienze le metodologie di progetto sperimentate nei casi pilota, allo scopo di ottimizzare i risultati conseguiti con la costruzione di un rapporto di scambio maggiormente equo.

In sintesi, appare necessario prendere coscienza del fatto che la rigorosa suddivisione di obiettivi e competenze fra sfera pubblica ed interessi privati sottesa alle politiche di *value capture* deve ricomporsi in un progetto integrato, che superi il rischio di dar forma a parti di città impropriamente separate. In questo senso è fondamentale considerare come le aree e le attrezzature frutto della parziale socializzazione della rendita immobiliare possano contribuire a valorizzare anche le realizzazioni private, così come, specularmente, le attuazioni dei *developers* determinino un'influenza notevole sugli spazi collettivi. Ciò giustifica la necessità di assumere misure di indirizzo delle realizzazioni architettoniche private in grado di renderle coerenti con l'aspetto e l'organizzazione delle attrezzature e degli spazi pubblici (Scott Brown, 1990, pp.21-29)<sup>12</sup>.

Dallo studio delle *best practices* è quindi possibile desumere alcuni criteri per costruire una forma di città coerente nelle pratiche di recupero del plusvalore; in particolare è indispensabile considerare quanto segue:

- 1) gli spazi pubblici e delle attrezzature di interesse collettivo devono essere concepiti come la struttura portante dei progetti di trasformazione urbana ed il loro assetto deve essere definito in maniera cogente da parte delle

<sup>11</sup> L'esperienza di Barcellona ha dimostrato come le misure volte ad incrementare le dotazioni di alloggi a prezzo calmierato all'interno delle trasformazioni urbane abbiano trovato un consenso diffuso anche fra gli stessi *developers*, a seguito del crollo del mercato libero degli alloggi.

<sup>12</sup> A riguardo si veda la riflessione di Denise Scott Brown sul ruolo dell'*urban design*, che dimostra come anche le parti private della città abbiano influenza rispetto alla sfera pubblica. Per arrivare a questa conclusione l'autrice distingue fra i luoghi o caratteri *pubblici* in senso proprio e i luoghi o caratteri *civici*; questi ultimi sono da intendersi quale sede di condivisione del senso di cittadinanza, e, potenzialmente, rinvenibili anche nelle parti di città private.

municipalità, garantendo al contempo forme di partecipazione dal basso alle scelte di progetto<sup>13</sup>; in questo senso i sistemi diretti a ridefinire gli assetti proprietari connessi ai modelli di recupero del plusvalore offrono la possibilità di disegnare progetti indipendenti dai vincoli della suddivisione fondiaria originaria;

- 2) la struttura degli spazi pubblici ottenuti per effetto delle procedure di recupero del plusvalore deve rispondere ad un disegno unitario che la ponga in relazione con gli altri spazi di valore collettivo della città e del contesto territoriale, secondo un assetto a rete volto a considerare la natura specifica di questi luoghi quali parti privilegiate del contesto urbano (Mangin e Panerai, 2009, pp.53-81): a riguardo la pianificazione sovra-locale può garantire una maggiore coerenza interscalare delle scelte di progetto sulla città;
- 3) le attrezzature pubbliche e di interesse collettivo di diverso rango territoriale debbono essere concepite, nelle scelte di progetto, non solo in termini meramente fisici ma anche in virtù delle relazioni che possono stabilire fra i luoghi, considerando ad esempio gli spostamenti che possono stimolare all'interno delle aree di progetto e fra queste e la città, anche allo scopo di ridurre la segregazione spaziale dei quartieri e delle aree oggetto di trasformazione; secondo questo indirizzo è necessario articolare le attrezzature pubbliche ottenibili dalla socializzazione della rendita immobiliare, ad esempio con un bilanciato mix fra servizi locali e poli di interesse urbano per rilanciare il ruolo delle parti di città soggette a trasformazione;
- 4) la necessità di introdurre dei sistemi di regolazione degli assetti delle attuazioni private deve considerare strumenti regolativi sufficientemente flessibili, per mezzo dei quali individuare alcuni aspetti di valenza pubblica da indirizzare secondo opportuni criteri; la realizzazione di *guidelines* disegnate, può rispondere allo scopo di orientare le trasformazioni senza pregiudicare un'opportuna flessibilità attuativa<sup>14</sup>;
- 5) le forme architettoniche private incidono significativamente sulla coerenza degli spazi costruiti; a tale riguardo anche la gestione delle fasi realizzative costituisce un aspetto sovente trascurato ma che può favorire

<sup>13</sup> Sulla partecipazione pubblica alle scelte di progetto si veda ad esempio quanto praticato a Monaco di Baviera con la rigenerazione delle aree ferroviarie (capitolo 7).

<sup>14</sup> Si veda quanto proposto con le linee guida studiate per il progetto di rigenerazione del Barri de La Mina a Barcellona (capitolo 6).

una maggiore integrazione fra architettura e spazi pubblici; è necessario, a tal fine, considerare una suddivisione delle fasi attuative dei lotti privati che preveda il progetto e la costruzione contestuale di tutti gli edifici prospettanti sul medesimo spazio pubblico (Carmona, Tiesdell, Heath e Oc, 2010, p.280).



## BIBLIOGRAFIA

---

**Arcidiacono, Andrea; Pogliani, Laura;** «Ma i cittadini cosa ci guadagnano?»; in AA.VV.; *Per un'altra città. Riflessioni e proposte sull'urbanistica milanese*, Maggioli, Rimini, 2008.

**Ave, Gastone;** *Città e strategie. Urbanistica e rigenerazione economica delle città*; Maggioli, Rimini, 2004.

**Ayuntamiento de Barcelona;** *Modificació del PGM per a la renovació de les àrees industrials del Poble Nou. Districte d'activitats 22@BCN*; Ayuntamiento de Barcelona, Sector d'Urbanisme, 2000 (web: <http://www.22barcelona.com/content/blogcategory/39/12>).

**Benevolo, Leonardo;** *Brescia S. Polo. Un quartiere di iniziativa pubblica*; Morcelliana Editrice, Brescia, 1978.

**Bentley, Ian;** *Urban Transformation: Power, People and Urban Design*; Routledge, Londra, 1999.

**Bianchetti, Cristina;** *Il Novecento è davvero finito. Considerazioni sull'urbanistica*; Donzelli, Roma, 2011.

**Brauer, Gernot;** *München Architektur. Stadtenwicklung, Stadtgestalt*; München Verlag, Monaco di Baviera, 2009.

**Brenna, Sergio;** *La strana disfatta dell'urbanistica pubblica*; Maggioli, Rimini, 2008.

**Brenner, Neil; Theodore, Nik** (a cura di); *Spaces of neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe*; Blackwell, Malden, 2002.

**Busquets, Joan;** *La construcció urbanística de una ciudad compacta*; Ediciones del Serbal, Barcelona, 2004.

**Calavita, Nico; Clusa, Joaquim; Mur, Sara; Wiener, Robert;** «Spain's Constitutional Mandates: The Right to Housing, Land Value Recapture, and Inclusionary Housing»; in Calavita, Nico; Mallach, Alan; *Inclusionary Housing in International Perspective*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts, 2010.

**Calthorpe, Peter;** *The Next American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream*; Princeton Architectural Press, New York, 1993.

**Camagni, Roberto;** *Principi di economia urbana e territoriale*; La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1993;

**Camagni, Roberto;** «Il finanziamento della città pubblica: la cattura dei plusvalori fondiari e il modello perequativo»; in Curti, Fausto; *Urbanistica e fiscalità locale*, Maggioli, Rimini, 1999.

**Camagni, Roberto;** «Giustificazione teorica, principi e obiettivi di politiche di competitività territoriale in un'era di globalizzazione e nuovi ruoli per la pianificazione»; in Umberto Janin-Rivolin (a cura di); *Le politiche territoriali dell'Unione Europea. Esperienze, analisi, riflessioni*; Franco Angeli, Milano, 2000.

**Camagni, Roberto;** «Il finanziamento della città pubblica»; in Baioni, Mauro; *La costruzione della città pubblica*, Alinea, Firenze, 2008.

**Camagni, Roberto;** «Plusvalori fondiari, perequazione e ricapitalizzazione della città», *Contesti, rivista del Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio dell'Università degli Studi di Firenze*, n.1-2, 2011.

**Camagni, Roberto;** «Verso una riforma della governance territoriale. Area vasta e controllo della rendita fondiaria e immobiliare», *Storicamente*, n.8, 2012 (web: <http://www.storicamente.org/quadterr2/camagni.html>).

**Caniggia, Gianfranco; Maffei, Gian Luigi;** *Lettura dell'edilizia di base*; Alinea, Firenze, 2008 (ed. orig. 1979).

**Carmona, Matthew; Tiesdell, Steve; Heath, Tim; Oc, Taner;** *Public Places - Urban Spaces. The Dimensions of Urban Design*; Elsevier, Oxford, 2010 (ed. orig. 2003).

**Caudo, Giovanni;** «Case di carta: la nuova questione abitativa», *Urbanistica*, n.134, 2007.

**Caudo, Giovanni;** «L'edilizia sociale come strumento di pianificazione del territorio», *Contesti, rivista del Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio dell'Università degli Studi di Firenze*, n.1-2, 2011.

**Cesarini, Francesco; Gualtieri, Paolo;** *I fondi comuni di investimento*; Il Mulino, Bologna, 2005.

**Cochrane, Allan;** *Understanding Urban Policy: A Critical Introduction*, Blackwell, Oxford, 2007.

**Consorcio del barrio de la Mina;** *Plan de transformación del barrio de la Mina, Memoria de actuaciones*; Consorcio del barrio de la Mina, 2008.

**Corajoud, Michel;** «Tutto è patrimonio»; in Andriani, Carmen (a cura di); *Il patrimonio e l'abitare*, Donzelli, Roma, 2010.

**Corboz, André;** «L'ipercittà», *Urbanistica*, n. 103, 1994.

**Cori, Bernardo; Corna Pellegrini, Giacomo; Dematteis, Giuseppe; Pierotti, Piero;** *Geografia urbana*; UTET, Torino, 1993.

**Cremaschi, Marco;** «Rendita fondiaria e sviluppo urbano nella riqualificazione urbana: per un'ipotesi interpretativa», *Società Italiana di Scienza Politica, XXIV Convegno*, Venezia, 16-18 settembre, 2010 (web: <http://www.sisp.it/files/papers/2010/marco-cremaschi-861.pdf>).

**Curti, Fausto** (a cura di); *Urbanistica e fiscalità locale. Orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'Estero*; Maggioli, Rimini, 1999, pp.25-29.

**De Carlo, Giancarlo;** «Architettura mosca cocchiera», *Lotus*, n. 69, 1991, p.118-120.

**De Solà Morales, Ignasi;** *Territorios*; Gustavo Gili, Barcellona, 2002.

**De Solà-Morales, Manuel;** «La segunda historia del Proyecto Urbano», *UR*, n.5, 1987, Trad. It. «Un'altra tradizione moderna», *Lotus International*, n.64, 1990.

**De Solà Morales, Manuel;** *A matter of things*; NAI Publisher, Rotterdam, 2008. Trad. Esp. *De cosas Urbanas*, Gustavo Gili, Barcelona, 2008.

**Di Biagi, Paola;** «La costruzione della città pubblica», *Urbanistica*, n. 85, 1986.

**Doria, Luigi;** «Dalla culla all'ospizio»; in Indovina, Francesco; *Nuovo lessico urbano*, Franco Angeli, Milano, 2006.

**Erba, Valeria** (a cura di); «Il piano dei servizi», *Territorio*, n.27, 2003.

**Evans, Alan William;** *Urban Economics: An Introduction*; Blackwell, Oxford, 1985. Trad. It. *Economia Urbana*, Il Mulino, Bologna, 1988.

**Fabre, Jaume; Huertas Clavería, Josep Maria;** *Tots els barris de Barcelona*; Edicions 62, Barcelona, 1976.

**Falco, Luigi;** *I "nuovi" standards urbanistici*; Edizioni delle Autonomie, Roma, 1987.

**Florida, Richard;** *Cities and the Creative Class*, Routledge, New York, 2005.

**Franz, Gianfranco;** «Gli strumenti per la riqualificazione e la trasformazione della città», *Contesti, rivista del Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio dell'Università degli Studi di Firenze*, n.1-2, 2011, pp.22-27.

**Franz, Gianfranco;** «Zero Risorse. La rigenerazione urbana come atto virtuoso», *Inforum, informazioni sulla riqualificazione urbana e territoriale*, Regione Emilia-Romagna, n.40-41, 2012, pp.31-36.

**Gaeta, Luca;** *Il seme di Locke. Interpretazioni del mercato immobiliare*; Franco Angeli, Milano, 2006.

**Gaeta, Luca;** «Lo scambio legittimo»; in Codecasa, Guido (a cura di); *Governare il partenariato. Pubblico e privato nei progetti urbani*, Maggioli, Rimini, 2010.

**Gallino, Luciano;** *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*; Einaudi, Torino, 2011.

**Gibelli, Maria Cristina;** «Competitività e città pubblica: insegnamenti da Monaco di Baviera», *Eddyburg.it*, 11.02.2007, (web: <http://eddyburg.it/article/articleview/8332/0/134>).

**Graafland, Arie;** «An Afterthought on Urban Design»; in Kaminer, Tahl; Robles-Durán, Miguel; Sohn, Heidi; *Urban Asymmetries. Studies and projects on Neoliberal Urbanization*, 010 Publishers, Rotterdam, 2010, pp.274-284.

**Gregotti, Vittorio;** «Se l'architettura è senza equità», *Il Corriere della Sera*, 28 marzo 2012.

**Gregotti, Vittorio;** *La città visibile*; Einaudi, Torino, 1993, p.79.

**Hajer, Maarten; Kesselring, Sven;** «Democracy in the Risk Society? Learning from the New Politics of Mobility in Munich», *Environmental Politics*, n.3, 1999.

**Hall, Peter;** *Cities of Tomorrow*; Blackwell, Oxford, 1996 (ed. orig. 1988).

**Harvey, David; Smith, Neil;** *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura*; Universitat Autònoma de Barcelona, Servei de Publicacions, Barcellona, 2005.

**Huet, Bernard;** «L'architecture contre la ville», *Architecture Mouvement Continuité*, Paris, 1986 (web: [www.ville-et-architecture.com](http://www.ville-et-architecture.com)).

**Ingallina, Patrizia;** *Il progetto urbano. Dall'esperienza francese alla realtà italiana*; Franco Angeli, Milano, 2004.

**Ingersoll, Richard;** *Sprawltown*; Meltemi, Roma, 2004.

**Ingrosso, Chiara;** *Barcellona; architettura, città e società*; SKIRA, Milano, 2011.

**INU;** *Urbanistica Quaderni n. 13, Comune di Ravenna: Programma di Riquilificazione Urbana della Darsena di Città*; Roma, 1997.

**Jornet, Sebastià;** *Transformació urbana del barri de la Mina*; Escola d'Arquitectura del Vallès, Sant Cugat del Valles, 2002.

**Koolhaas, Rem; Mau, Bruce;** *S, M, L, XL*; Monacelli Press, New York, 1995.

**Koolhaas, Rem;** *Junkspace: per un ripensamento radicale dello spazio urbano*; Quodlibet, Macerata, 2006.

**La Cecla, Franco;** *Contro l'architettura*; Bollati Boringhieri, 2008.

**Landeshauptstadt München;** *Zentrale Bahnflächen München Nymphenburg Süd*; Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2004 (a).

**Landeshauptstadt München;** *Zentrale Bahnflächen München Birketweg*; Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2004 (b).

**Landeshauptstadt München;** *Shaping the future of Munich. Perspective Munich – Development Report 2005*; Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Monaco di Baviera, 2005.

**Landeshauptstadt München;** *Zentrale Bahnflächen München Arnulfpark*; Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Monaco di Baviera, 2006.

**Landeshauptstadt München;** *StadtBauPlan: 850 Jahre Stadenwicklung München*; Franz Schiermeier Verlag, München, 2008.

**Landeshauptstadt München;** *Die Sozialgerechte Bodennutzung. Der Münchner Weg*; Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Monaco di Baviera, 2009.

**Le Galès, Patrick;** «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine», *Revue française de science politique*, n.45, 1995.

**Lichfield, Nathaniel;** *Community Impact Evaluation*; UCL Press, Londra, 1996.

**Llop Torné, Josep Maria** (a cura di); *Instrumentos de redistribución de la renta urbana*; Ajuntament de Lleida, 2005.

**Lucchesi, Fabio;** «Recupero, rinnovo, rigenerazione, riqualificazione, rinascimento urbano», *Contesti, rivista del Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio dell'Università degli Studi di Firenze*, n.1-2, 2011.

**Mangin, David; Panerai, Philippe;** *Projet urbain*; Parenthèses, Marseille, 2009 (ed. orig. 1999).

**Masboungi, Ariella** (a cura di); *Barcelone, la ville innovante*; Le Moniteur, Paris, 2010.

**Massa, Marco;** «Una carta per la riqualificazione della città toscane», *AION+*, n.1, 2011, pp.60-63.

**Massa, Marco; Nespolo, Luca;** «La perequazione come strumento del progetto di città: il Regolamento Urbanistico di Pistoia»; in Cartei, Gian Franco; Amante, Enrico; *Perequazione e compensazione nel governo del territorio della Toscana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, pp.113-125.

**Mazza, Luigi;** «Le interazioni pubblico/privato nelle decisioni urbanistiche»; in Boscacci, Flavio; Camagni, Roberto; *Tra città e campagna. Periurbanizzazione e politiche territoriali*; Il Mulino, Bologna, 1994.

**Micelli, Ezio;** *Perequazione urbanistica. Pubblico e privato per la trasformazione della città*; Marsilio, Venezia, 2005.

**Micelli, Ezio;** «Partenariato e urbanistica; il cofinanziamento di servizi e infrastrutture per mezzo degli strumenti di piano»; in Codecasa, Guido (a cura di); *Governare il partenariato. Pubblico e privato nei progetti urbani*, Maggioli, Rimini, 2010, p.92.

**Micelli, Ezio;** *La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*; Marsilio, Venezia, 2011.

**Mitchell, William J.;** «Smart City», *Metropolis*, n.25, 2006.

**Muñoz Gielen, Demetrio; Korthals Altes, Willem K.;** «Lessons from Valencia. Separating infrastructure provision from land ownership», *Town Planning Review*, n.78, 2007.

**Nel·lo, Oriol;** *Aquí no! Els conflictes territorials a Catalunya*; Editorial Empúries, Barcelona, 2003.

**Nessi, Hélèn; Delpirou, Aurélien;** «La “compensazione” urbanistica a Roma», *Democrazia e diritto*, n. 1, 2009.

**Oliva, Antoni;** *The 22@bcn Activities District*; Barcelona Model Management Booklets, n. 15, Barcelona, 2003 (ed. orig. *El districte d'activitats 22@bcn*, Model Barcelona, Quaderns de gestió, n. 15, Barcelona, 2003).

**Pompei, Stefano;** *Il piano regolatore perequativo*; Hoepli, Milano, 1998.

**Pié I Ninot, Ricard;** *Normativa urbanística y gestión de suelo*; Asociación española de promotores públicos de vivienda y suelo, 1996.

**Pinson, Gilles;** *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*; Presses de Sciences Politiques, Paris, 2009.

**Planungsverband;** *Siedlungsentwicklung und Mobilität*; Planungsverband Äusserer Wirtschaftsraum München, Monaco di Baviera, 2008 (web: <http://www.pv-muenchen.de/aktuell/sum.htm>).

**Ranci, Costanzo** (a cura di); *Città nella rete globale. Competitività e disuguaglianze in sei città europee*; Bruno Mondadori, Milano, 2010.

**Renard, Vincent;** «Property Rights and the “transfer of development rights”. Questions of efficiency and equity», *Town Planning Review*, Vol.78, n.1, 2007.

**Roca, Joan;** «Variants i invariants en la trajectòria històrica del polígon de La Mina»; in AA.VV.; *Urbanisme i barris en dificultats. El cas de La Mina*; Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, Barcelona, 2004.

**Rowe, Peter G.;** *Building Barcelona. A Second Renaixença*; Barcelona Regional, Actar, Barcelona, 2006.

**Rypkema, Donovan D.;** «Property Rights and Public Values», *Paper to the Georgetown Environmental Law & Policy Institute*, 13 giugno, 2001; (web: [http://www.law.georgetown.edu/gelpi/current\\_research/documents/ RT\\_Pubs\\_Other\\_Rypkema.pdf](http://www.law.georgetown.edu/gelpi/current_research/documents/RT_Pubs_Other_Rypkema.pdf)).

**Salzano, Edoardo;** «Perequazione, indennità d'esproprio, rendita: le tre parole che strozzano la buona urbanistica.», *Eddyburg.it*, Eddytoriale 119, 19 dicembre 2008 (web: <http://eddyburg.it/article/articleview/12356/0/318>).

**Saravia Madrigal, Manuel;** «Standard urbanistici per l'egualitarismo»; in Caceres, Eduardo; Chiccio, Paolo; Corrado, Federica; Falco, Luigi; Saravia Madrigal, Manuel; *Servizi pubblici e città*, Officina Edizioni, Roma, 2003.

**Sassen, Saskia;** «Le economie urbane e l'annullamento delle distanze», *Lotus*, n. 110, 2002.

**Scott Brown, Denise;** «The Public Realm, The Public Sector And The Public Interest In Urban Design», *Architectural Design*, n. 60, 1990.

**Secchi, Bernardo;** *Un progetto per l'urbanistica*; Einaudi, Torino, 1989.

**Secchi, Bernardo;** *Prima lezione di urbanistica*; Laterza, Bari, 2000.

**Secchi, Bernardo;** «Building the welfare», *Urbanistica*, n.139, 2009, pp.92-94.

**Thierstein, Alain; Reiss-Schmidt, Stephan;** «Urban Development Management in Munich. Integrated strategy, impacts, learning from external evaluation», *44° congresso ISOCARP*, Dalian, Cina, 19-24 settembre, 2008 (web: [http://www.isocarp.net/Data/case\\_studies/1171.pdf](http://www.isocarp.net/Data/case_studies/1171.pdf)).

**Tocci, Walter;** «L'insostenibile ascesa della rendita urbana», *Democrazia e diritto*, n. 1 , 2009.

**Urbani, Paolo;** *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*; Bollati Boringhieri, Torino, 2011.

**Urban Land Institute and PwC;** *Emerging trends in real estate Europe 2011*; Urban Land Institute, Washington D.C., 2011 (web: <http://www.uli.org>).

Finito di stampare in Italia nel mese di Novembre 2012  
da Pacini Editore Industrie Grafiche - Ospedaletto (Pisa)  
per conto di Edifir - Edizioni Firenze

---

ISBN 978-88-6517-039-7



## RIGENERAZIONE URBANA E RECUPERO DEL PLUSVALORE FONDIARIO

I profondi cambiamenti nelle dinamiche di trasformazione della città richiedono una risposta che possa porre rimedio agli effetti sociali e fisici registrati a seguito dell'ultimo boom immobiliare.

Il presente testo si pone l'obiettivo di fornire un contributo per costruire una possibile risposta a questa istanza, dal particolare punto di vista della gestione urbana. Attraverso una revisione dei principi sottesi alla gestione delle trasformazioni urbane, infatti, è possibile declinare l'intervento sulla città in chiave redistributiva, coordinando al contempo le forme del progetto urbano. A questo scopo nel volume sono presentate alcune buone pratiche, relative alle città di Barcellona e Monaco di Baviera, nelle quali gli interventi sui tessuti urbani esistenti integrano nelle strategie di progetto obiettivi sociali, ambientali ed economici.

*Luca Nespolo* è architetto e dottore di ricerca in progettazione urbanistica e territoriale. Ha svolto attività di ricerca presso il dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio dell'Università degli Studi di Firenze e presso l'Escola d'Arquitectura del Vallès, Barcelona. Ha pubblicato articoli e ricerche sui temi del progetto urbano, del rapporto p/p nelle trasformazioni urbanistiche e del paesaggio.

E' stato componente dell'equipe incaricata della redazione del Regolamento Urbanistico di Pistoia e del gruppo di lavoro per lo Studio di fattibilità urbanistica e paesaggistica del Nuovo Ospedale di Livorno. E' co-autore di una ricerca regionale sul paesaggio dell'Alta Lunigiana. Dal 2011 è funzionario presso l'ufficio Urbanistica del Comune di Pietrasanta.