



SAPIENZA  
UNIVERSITÀ DI ROMA

DIPARTIMENTO DI PIANIFICAZIONE, DESIGN, TECNOLOGIA DELL'ARCHITETTURA

SCUOLA DI DOTTORATO IN INGEGNERIA CIVILE E ARCHITETTURA

DOTTORATO DI RICERCA IN PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E URBANA

XXV CICLO

TITOLO DELLA TESI:

Logiche e dinamiche operative per la gestione  
delle trasformazioni urbane:  
il caso dei *large scale urban development  
projects*

CANDIDATO:

Alessandro Boca

TUTOR:

Prof.ssa Giovanna Bianchi

COLLEGIO DOCENTI:

Giovanna Bianchi (coordinatore), Francesco Ciardini, Daniela De Leo, Paolo De Pascali, Giacinto Donvito, Walter Fabietti, Paola Falini, Antonella Galassi, Pietro Garau, Bruno Monardo, Massimo Olivieri, Barbara Pizzo, Manuela Ricci, Saverio Santangelo, Massimo Sargolini, Paolo Scattoni, Michele Talia, Sergio Zevi.

ROMA, 2013



La lista delle persone cui dovrei rivolgere un ringraziamento per l'aiuto, o l'esempio, o il supporto, o l'ispirazione senza i quali questo lavoro non avrebbe mai visto la luce è lunga, e include innanzitutto i miei genitori, senza i quali diciamo che non avrei proprio visto io la luce; quindi la persona che è al mio fianco, senza la quale tutto avrebbe una luce diversa; i miei amici, perché sono miei amici; i miei migliori amici, perché sono i migliori; i miei colleghi dottorandi, con i quali ci siamo s(o)pportati reciprocamente in maniera preziosa; tutti i docenti e i ricercatori del Dipartimento PDTA nonché quelli di qualsiasi altro dipartimento che abbia avuto il piacere di incrociare durante questa esperienza; e per finire tutte quelle magnifiche persone che ho scoperto esistere al di qua e al di là del confine tra Stati Uniti e Messico.

Tra tutti questi, di due persone mi sento però in dovere di fare il nome.

La prima è la Prof.ssa Giovanna Bianchi, che oltre ad essere stata un ottimo tutor ha sempre dimostrato in questi anni di essere innanzitutto una persona splendida, di quelle che ti auguri di incontrare in ogni dove durante una vita intera.

La seconda è quindi mia sorella Giorgia, che mi ha sempre aiutato ogniqualvolta ne abbia avuto bisogno. E siccome mi sono accorto di non averla ringraziata mai, questo mi sembrava proprio un ottimo momento per iniziare.

Sarebbe infine molto bello poter concludere questa pagina rendendo qualcuno correo per qualsivoglia errore si nasconda in questo lavoro. Ed è con un grande rammarico che sono costretto a notare come ciò non sia possibile. Non perché di errori qui non ve ne siano, ma perché di ognuno di questi la responsabilità è mia.



# ABSTRACT

## KEYWORDS:

large scale urban development projects; public-private partnerships; urban governance; collaborative planning.

This research aims at investigate a topic probably not well examined by national and international literature, which is the one of the evolutions in operational rationales and patterns followed in contemporary urban planning. The hypothesis here discussed is that the transition from the so-called “modern” to the so-called “contemporary” city has engendered a number of issues, including a need for adjustment of a planning practice that is both not completed yet and can’t be longer avoided. In order to carry out such a survey two different case studies will be analyzed, the large scale urban development project of Paris Rive Gauche, in Paris, and King’s Cross Central, in London.

From the late ‘70s a number of factors, among which the research pinpoints the disappearance of manufacturing industry from large urban contexts, caused a deep physical and socio-economic restructuring process in many European cities. As a consequence, also the urban planning models followed during the previous decades faced a corresponding restructuring process. In particular, what fell in crisis was the traditional plan-led rationale that for at least three decades characterized urban planning in many European countries. Indeed this rationale was considered by many scholars and practitioners no longer suitable to respond to the increased complexity characterizing contemporary urban contexts.

During all the ‘80s a massive practice of deregulation has been proposed as the answer able to face such an issue. From the traditional plan-led model previously followed to implement urban strategies, the switch to the simplistic deregulation of real estate industry based on a property-led rationale knew a wide spread.

Despite such an ambition, even also this alternative led in turn to many critics, mainly related to the ability of such models to achieve social and sustainable goals. Therefore, in the late ‘90s and even more at the beginning of the new Century different operational rationales and patterns began to be established, in order to face both the initial and unsolved restructuring process and its first attempted reaction. The aim of this research is to better understand the progressive

affirmation of this kind of operational patterns and to critical review them. In order to better conduct such a survey, the methodology is based on the analysis of two significant case studies, and more specifically a certain type of urban transformation known in the international literature with the diction of “large scale urban development projects”.

This research consists of four sections. In the first one will be described the background of the research, and then how this will be developed. By literature review will be discussed what caused the fall of a city that many other authors called “modern”, and the corresponding rise of a “contemporary” city, which will be analyzed. Then the research will focus on the discipline which has the city as its subject, that is urban planning. Therefore, it will be discussed how, in the different stages of urban evolution, urban planning met a corresponding evolution process, in order to understand different models followed by the discipline, but mainly to understand its ability to evolve in order to face always new issues. At the end of this first section, it will be discussed the framework of the whole research, in regards to what kind of methodology has been chosen, here based on case study research, and on how these case studies have been selected.

In the second section will be discussed the theoretical context of the research, by the review of national and international literature on the topic of operational rationales and patterns in urban planning. This survey will start from the analysis of different patterns in public decision-making, focusing on the process that brought from the rational model to the affirmation of the incremental model. Then it will be discussed how decision-making patterns in public and administrative context reflect in the urban planning discipline, and how this affects the operational patterns used to implement these different models.

As a second topic analysed in this section, it will be discussed the phenomenon of large scale urban development projects. Last two decades knew a wide spread of these kind of projects, whose success is commonly due to their ability in achieving a set of different purposes ranging from the redevelopment of large neglect urban areas to the improvement of competitiveness in metropolitan contexts. Moreover, these large projects permit to sum up some interesting trends in contemporary planning practice, because they are the result of important evolutions in the operational patterns followed their design and implementation.

The third section will deal with the analysis of the two case studies of Paris Rive Gauche and King’s Cross Central. Both these case studies are well known by national and international literature, but here it will be given an original interpretation which aims, for the French one, to retrace the events that brought to the affirmation of the patterns we are discussing about, and for the English one to carry out an in-depth review of the state of the art in implementation of large projects and in the interaction between the actors involved in this implementation.

The fourth section includes the conclusions of the research, where the literature review conducted in the second section will be compared with the report of the two cases, in order to answer to the research questions formulated during in the first section of the work. The topic of large urban development projects has been already discussed, especially in regard to the relationship between these and the affirmation of a new-liberalism in urban planning. However, not as many studies are specifically focused on the description of operational rationales and patterns in large scale projects, that on the contrary constitute probably the most original contribution of such projects. The spread of large projects could bring back up to the crisis of comprehensive plan, and to its inability in managing evolutions in contemporary cities. For these reasons, a broaden knowledge in evolutions of operational patterns can be useful in achieving a more effective planning practices.





# INDICE

## ABSTRACT

<b>INDICE</b>	<b>9</b>
---------------	----------

---

## PARTE I

<b>PRESENTAZIONE DELLA RICERCA</b>	<b>11</b>
------------------------------------	-----------

---

<b>1. QUESTIONI, PERIMETRO E CONTENUTI</b>	<b>11</b>
1.1. LA CITTÀ CONTEMPORANEA: ORIGINE E QUESTIONI	12
1.2. L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA: PRIMA, SECONDA E TERZA MODERNITÀ	20
1.3. L'OGGETTO DELLA RICERCA	25
<b>2. PRESENTAZIONE DEL LAVORO</b>	<b>30</b>
2.1. STRUTTURA, METODOLOGIA E PRESENTAZIONE DEI CASI DI STUDIO	33
2.1.1. Selezione dei casi	35

## PARTE II

<b>LOGICHE OPERATIVE E <i>LARGE SCALE URBAN DEVELOPMENT PROJECTS</i></b>	<b>43</b>
--------------------------------------------------------------------------	-----------

---

<b>3. DELL'EVOLUZIONE DEI MODELLI DECISIONALI E DELLE LOGICHE OPERATIVE: VERSO L'AFFERMAZIONE DI UN APPROCCIO INCREMENTALE</b>	<b>43</b>
3.1. LOGICHE OPERATIVE DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA	51
3.1.1. La logica plan-led	52
3.1.2. La logica property-led	55
3.1.3. Verso nuove forme di integrazione	59
<b>4. I LARGE SCALE URBAN DEVELOPMENT PROJECTS: TRA AFFERMAZIONE NEO-LIBERISTA E URBANISTICA INCREMENTALE</b>	<b>64</b>
4.1. ORIGINE E FORME DEL FENOMENO	65
4.2. DEL PRESUNTO DUALISMO TRA PIANO E PROGETTO	69
4.3. I LARGE PROJECTS COME POSSIBILE LUOGO DELL'INNOVAZIONE	72

**PARTE III****I CASI DI STUDIO** **75**

<b>5.</b>	<b>PARIS RIVE GAUCHE</b>	<b>75</b>
5.1.	IL CONTESTO	78
5.2.	LA TRASFORMAZIONE	83
	5.2.1. Infrastrutture e accessibilità	84
	5.2.2. Una costruzione per quartieri	87
5.3.	LOGICHE, ATTORI, STRUMENTI E PROCEDURE	90
	5.3.1. La decostruzione di una ZAC	90
	5.3.2. Supporto politico e strumenti finanziari	94
	5.3.3. L'interazione tra gli attori: la maîtrise d'ouvrage	97
<b>6.</b>	<b>KING'S CROSS CENTRAL</b>	<b>102</b>
6.1.	IL CONTESTO	103
6.2.	LA TRASFORMAZIONE	108
6.3.	LOGICHE, ATTORI, STRUMENTI E PROCEDURE	111
	6.3.1. Un processo plurale	111
	6.3.2. Interazione tra gli attori e composizione di interessi	115
<b>7.</b>	<b>I CASI DI STUDIO IN UN'OTTICA TRASVERSALE</b>	<b>124</b>

**PARTE IV****CONCLUSIONI** **127**

<b>8.</b>	<b>DELLA SUSSISTENZA E DELLA RILEVANZA DEL FENOMENO INDAGATO</b>	<b>127</b>
<b>9.</b>	<b>UNA LETTURA CRITICA DELLE LOGICHE E DELLE DINAMICHE OPERATIVE PER L'AZIONE SULLA CITTÀ CONTEMPORANEA</b>	<b>135</b>
<b>10.</b>	<b>EVOLUZIONI DELLA DISCIPLINA TRA PUNTI DI FORZA, DEBOLEZZE E PRAGMATISMO</b>	<b>144</b>

**RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI** **149****PRODOTTI INTERMEDI DELLA RICERCA** **159**

# PARTE I

## Presentazione della ricerca

### 1. Questioni, perimetro e contenuti

Questo lavoro rappresenta, prima ancora che un prodotto scientifico *tout court*, la conclusione di un percorso di formazione sviluppatosi all'interno di un Dottorato di ricerca.

Da questa precisazione derivano quindi due questioni di cui si sente il dovere di avvertire il lettore. La prima è come in queste pagine iniziali egli non troverà purtroppo alcun accenno alle conclusioni cui questa ricerca giungerà, dal momento che proprio la sua particolare natura fa sì che questa non sia finalizzata solamente a indagare un fenomeno con un metodo e un rigore quanto più scientifici possibile, ma anche se non soprattutto a restituire un percorso che parte dalla volontà di indagare uno specifico fenomeno, senza prefiggersi di raggiungere un determinato scopo. Spesso quando si parla di ciò si fa implicitamente riferimento a un secondo concetto che sui dottorandi, specialmente alle primissime armi, riesce sempre ad avere una presa non indifferente, e cioè quello che trova origine nella storia dei tre principi di Serendip che partono per cercare qualcosa e finiscono per tornare a casa con qualcos'altro.

In questo lavoro non è esattamente questo ciò che avverrà, nel senso che il finale non riguarderà un qualcosa di molto diverso dal punto dal quale tutto ha avuto origine. Allo stesso tempo, però, e facendo forse proprio quello che la metafora dei tre principi sottende realmente, questa ricerca non è lo strumento attraverso cui si cerca di dare dignità a una tesi precostituita, ma è il modo in cui si tenta di soddisfare la curiosità verso un preciso tema che è proprio durante questo percorso che finirà per trovare la sua compiuta definizione.

Quale seconda questione, invece, si vuole avvertire il lettore di come in questa parte di cui si sta ora scrivendo l'incipit si tenterà di ricostruire non tanto il dettaglio di un discorso che, come si vedrà, parte da molto lontano e finisce per abbracciare questioni che alle volte potranno essere scambiate per vagabonde divagazioni, bensì si tenterà di restituire per prima cosa un *unicum*, che al dettaglio preferirà quindi la capacità di restituire una visione d'insieme.

Detto questo, e trovati cioè una serie di arzigogoli capaci di giustificare e nobilitare quella confusione iniziale propria di chi intraprende un viaggio senza interrogarsi troppo su dove andrà a finire, nei paragrafi che seguiranno e che compongono la prima parte della ricerca si tenterà in primo luogo di ricostruire ciò che a questa fa da sfondo, e cioè la città "contemporanea" e in particolare le ragioni per cui tramite quell'aggettivo la si differenzia da un altro tipo di città. Quindi si guarderà ad alcune caratteristiche della disciplina che a tutte le possibili città e chiamata a provvedere, e cioè l'urbanistica. Lo scopo di una simile ricostruzione è teso infatti a far sì che sia da questa doppia analisi che derivi la definizione di un oggetto di ricerca, e cioè la definizione di alcune questioni e di alcune problematiche che tramite un lavoro di ricerca s'intende, rispettivamente, indagare e contribuire a risolvere. Solo una volta fatto questo, quindi, di questa ricerca se ne presenteranno i caratteri, con specifico riferimento alla metodologia considerata più adatta a perseguire il suo scopo iniziale.

### 1.1. La città contemporanea: origine e questioni

Seppur con profonde e sostanziali differenze, i fenomeni e le problematiche che hanno interessato nel tempo le città europee dall'ottocento a oggi sono stati per molti versi simili, come simili sono state le risposte che a queste problematiche sono state di volta in volta avanzate. Tratti comuni possono essere individuati nel modo in cui, nella seconda metà dell'ottocento, le città hanno dato spazio alla seconda rivoluzione industriale e alle questioni che questa ha generato. Similitudini possono essere rintracciate poi nel disegno di quell'espansione urbana verificatasi diffusamente a cavallo tra XIX e XX Secolo. Problematiche comparabili hanno caratterizzato quindi la ricostruzione post-bellica dopo la seconda guerra mondiale, e spesso simili sono stati i modi attraverso cui è stato risolto – o si è tentato di risolvere – il problema dell'incremento nella domanda abitativa verificatosi durante quel lungo arco temporale che va dagli anni '50 ai '70 del novecento. Non troppo dissimile è quindi stato anche il lascito che determinati modelli economici e culturali affermatasi globalmente, e non di meno in Europa, dagli anni '80 hanno avuto sulle più importanti città del continente, o come parimenti sia diventato un tema diffuso quello della necessità di definire un equilibrio potenzialmente sostenibile tra

l'ambiente e l'attività antropica, di cui la città costituisce null'altro che una delle sue manifestazioni più appariscenti.

Più della possibilità che sembra aprirsi di compiere in maniera unitaria una ricostruzione della storia dell'urbanistica europea, il senso di questo primo incipit va ricercato nell'evidenza di come sia in un certo senso possibile, o quantomeno accettabile, definire e perimetrare delle stagioni che hanno caratterizzato con tratti comuni le città del continente. E quindi come, nel momento in cui si continua a ritenere accettabile questa chiave di lettura, quale primo passo di questo lavoro sia necessario tentare di ricostruire le caratteristiche della stagione entro la quale la città si trova a vivere oggi, o quantomeno quali le sue origini, quali le questioni emergenti e quali soprattutto i potenziali margini d'innovazione cui la ricerca accademica potrebbe contribuire.

Nel fare ciò molti sono i punti di vista attraverso cui sarebbe possibile guardare alla questione e, trattandosi di un argomento annoverabile non nel campo delle cosiddette "scienze dure" bensì in quello delle "scienze sociali", altrettante se non più numerose sono le possibili interpretazioni che di questi punti di vista si potrebbero dare. Anche alla luce di ciò, se il primo compito che ci siamo dati è quello di definire quali siano le principali caratteristiche della città contemporanea, sarà conveniente partire da uno dei pochi aspetti misurabili con certezza a nostra disposizione, e ovvero dall'analisi della componente dimensionale che ci permette di notare come quella contemporanea sia una città non più soggetta a massicci fenomeni di espansione, tanto fisici quanto demografici.

In proposito esistono numerosi studi e indagini, condotti ad esempio dalla Commissione Europea (2007), dal suo istituto di statistica (Eurostat, 2012) o finanche dalle Nazioni Unite (2011), che confermano come seppur a fronte di massicci fenomeni di trasformazione interna la componente demografica delle grandi città del continente possa oggi essere considerata stabile, se non addirittura interessata da andamenti regressivi (Baldi e Cagiano de Azevedo, 2005). Questo perché, come noto già da tempo, quella massiccia crescita dovuta principalmente a fenomeni migratori del tipo città-campagna, che assieme a un generalizzato progresso in campo economico, tecnologico e medico hanno caratterizzato la stagione dei cosiddetti *trenta gloriosi*<sup>1</sup>, può essere considerata ormai esauritasi, rendendo dunque parimenti esaurita la necessità di provvedere a un sempre crescente fabbisogno abitativo.

---

<sup>1</sup> Espressione coniata dal giornalista francese Jean Fourastié (1979) per individuare il periodo che va dal 1945, anno della conclusione della seconda guerra mondiale, al 1973, anno della esplosione della crisi petrolifera. Nel suo lavoro l'autore fa un esplicito riferimento alla situazione economica e sociale della Francia, ma per via sia della similitudine delle medesime dinamiche con quelle rintracciabili in molti altri paesi occidentali, tra cui l'Italia del boom economico, che per la sua forte carica espressiva, questa dizione ha da tempo assunto una connotazione internazionale.

Come primo dato a nostra disposizione si ha quindi come la città contemporanea non cresca più da un punto di vista demografico, e come per questo motivo non si registri più nemmeno una sensibile crescita fisica, alla quale sembra essersi invece sostituita una qualche forma di stabilizzazione dimensionale. Se dunque non si registra più una crescita demografica, e se era la crescita demografica che a sua volta alimentava la crescita fisica, al cessare dell'una è logico supporre come sia cessata anche l'altra, permettendoci di annoverare come seconda caratteristica della città contemporanea una sostanziale staticità.

Se tuttavia la prima affermazione potrebbe raccogliere un ampio consenso, con quest'ultima pochi sarebbero gli osservatori disposti a concordare, costringendoci dunque a ripensare l'affermazione per cui sia solamente la componente demografica ad alimentare i processi di espansione ma anche di evoluzione interna dei contesti urbani. Il punto da cui occorre partire per continuare la nostra indagine è dunque proprio quest'aspetto, vale a dire riuscire a comprendere quali possano essere oggi i fattori non tanto alla base degli andamenti demografici, quanto alla base delle dinamiche evolutive interne alle società e con esse della stessa città fisica. E una volta assodato come non sia più sufficiente fare ricorso alla sola questione demografica per comprendere la città contemporanea, sarà necessario allargare l'orizzonte della nostra indagine finendo per abbracciare una serie di differenti aspetti tra cui principalmente quelli economici, oltre a quelli sociali, culturali, politici e istituzionali.

Facendo originare la nostra analisi di contesto dalla considerazione non degli aspetti demografici ma proprio da quelli di carattere economico, è qui possibile anticipare un tema che diverrà ricorrente in questa ricerca, e cioè come sembri che a caratterizzare la città contemporanea intervenga innanzitutto un non ancora esauritosi processo di assestamento legato a uno degli eventi storici tra i più importanti degli ultimi quarant'anni, ovvero la sostanziale scomparsa dalle città della grande industria manifatturiera.

Dalla seconda rivoluzione industriale in poi, e quindi fin dall'origine dell'epoca moderna, il rapporto che ha legato la città e la grande industria è stato di profonda interdipendenza e influenza reciproca. Non è un caso che i primi studi riguardanti la questione urbana siano andati di pari passo con quelli circa la condizione abitativa della classe operaia, come le opere di Friedrich Engels o le teorizzazioni dei cosiddetti socialisti utopisti Robert Owen e Charles Fourier testimoniano abilmente. E non è un caso neppure che i maggiori centri urbani siano sorti laddove vi erano le migliori prospettive di sviluppo industriale o che le maggiori industrie manifatturiere siano sorte laddove vi erano i maggiori centri urbani. Se si pensa attentamente a questo concetto, infatti, appare evidente come una grande città costituisca al tempo stesso un potenziale mercato per qualsivoglia impresa produttiva e una importante fonte di manodopera, elementi questi che sono entrambi parimenti vitali per qualsivoglia forma di iniziativa imprenditoriale.

Mentre la presenza di importanti attività economiche costituisce da sempre una fonte di attrazione per diverse classi della popolazione, e dunque una fonte di progressivo aumento della popolazione stessa e dunque della città. È questo quindi che s'intende quando si parla di interdipendenza tra città moderna e industria, ed è stato infatti questo il rapporto che con poche distinzioni geografiche ha legato queste due entità dal momento stesso in cui entrambe hanno cominciato a diffondersi (Sica, 1981; Evans, 1988). Questo stesso processo, inoltre, con la fine dell'ottocento e l'inizio del novecento non solo non ha conosciuto interruzioni, ma ha anzi conosciuto un sempre maggiore invigorimento grazie all'affermazione di un particolare modello di produzione industriale, ovvero il fordismo.

Il fordismo è stato forse il più rivoluzionario modello di produzione industriale moderno, ideato da Henry Ford partendo delle precedenti teorizzazioni di Frederick Taylor e basato, tra gli altri, sul concetto di massimizzazione delle economie di scala; di standardizzazione dei processi produttivi e dei prodotti finiti; di gigantismo degli impianti produttivi; e, infine, su un nuovo per l'epoca modello di retribuzione della classe operaia, volutamente più alto non per filantropia ma in modo da permettere che fosse innanzitutto questa ad alimentare la domanda e a sostenere la tenuta stessa del modello (Chandler *et al.*, 1986). Affermatosi sin dai primi anni dello scorso secolo, questo diventò ben presto il riferimento per gran parte della produzione industriale globale, finendo per giocare un ruolo centrale anche nella definizione delle politiche economiche nazionali e riuscendo persino a forgiare a sua immagine l'aspetto della società e delle sue forme di interazione interne (Accornero, 2000). Da questo processo di fascinazione non uscì ovviamente indenne nemmeno la città, che anzi proprio per via di quel gigantismo degli impianti produttivi che costituiva uno dei cardini su cui il modello si fondava, vide quel processo di interrelazione che la legava all'industria trovare il suo definitivo e più alto compimento, determinando quasi un'immedesimazione dell'una nell'altra.

Indipendentemente dalle critiche che al fordismo furono rivolte, tra cui si ricorda soprattutto quella gramsciana rivolta al ruolo della classe operaia (Gramsci, 1949) ma nel merito delle quali sarebbe qui inutile entrare, questo modello continuò a mantenere una posizione di assoluto riferimento fino almeno ai primi anni '70, a partire dai quali cominciò tuttavia a conoscere una crisi progressiva che lo porterà in capo a pochi anni a una definitiva estinzione. Le motivazioni di questo fenomeno sono state lungamente dibattute dalla letteratura economica, e molte possibili cause sono state individuate. Alcuni autori, tra cui il già citato Accornero, individuano come causa scatenante del declino innanzitutto il processo di nazionalizzazione delle risorse petrolifere deciso dai paesi aderenti all'OPEC nel 1973, che facendo lievitare i costi di produzione costrinse a individuare nella parallela riduzione dei salari l'unica strada percorribile per il mantenimento dei profitti. La struttura salariale a sua volta, anche a causa della dimensione degli impianti produttivi e della relativa promiscuità dell'enorme classe operaia, risultava però essere fortemente

sindacalizzata, con il risultato che il tentativo di compressione salariale trovò un'opposizione tanto decisa quanto organizzata. Gli stessi autori, inoltre, sottolineano il ruolo giocato in un simile processo di declino anche una generalizzata saturazione della domanda, effetto stesso del principio di omologazione dei prodotti finiti. Se infatti il modello fordista era basato sulla produzione di una sola tipologia di bene di consumo, quando si riuscì a raggiungere tutto il mercato di riferimento saturando la domanda proprio di quel dato bene non fu più possibile generarne una nuova, in quanto sempre il gigantismo degli impianti produttivi mal si conciliava con l'innovazione dei processi e/o dei prodotti. Per rispondere dunque a simili criticità, a partire dagli anni '70 si cominciò ad assistere alla proliferazione di modelli alternativi di produzione industriale definiti genericamente post-fordisti, basati o sulla delocalizzazione internazionale guidata dalla ricerca di minori costi della manodopera o su tipologie di produzione definite "snelle", che meglio cioè si potessero adattare al superamento dell'omologazione dei prodotti industriali (Accornero, 2000; Becattini, 1987).

Tornando quindi, dopo questa breve ma indispensabile digressione, all'iniziale tentativo di individuazione delle caratteristiche della città contemporanea, e riprendendo soprattutto l'affermazione precedente secondo cui questa stia tuttora attraversando una fase di assestamento dovuta alla scomparsa della grande industria manifatturiera, si possono ora affrontare direttamente due tematiche di carattere generale attraverso cui, questo è l'intento, si potrà meglio restituire una possibile lettura del contesto entro cui la ricerca muove.

Quale prima tra queste due questioni bisogna innanzitutto notare come la scomparsa della grande industria dalla città abbia generato, seppur con diverse velocità, la generale necessità di ricercare un nuovo settore economico dominante all'interno dei contesti urbani, e come questa ricerca si sia essenzialmente risolta con la definitiva affermazione del settore terziario. Tutte le grandi realtà urbane europee dagli anni '80 del novecento in poi hanno infatti assistito a una progressiva riconversione delle proprie economie di riferimento, le quali sono passate dall'essere concentrate sulla produzione manifatturiera all'essere basate sulla produzione di servizi legati al settore della finanza, del commercio, del turismo o di quella che Florida (2002) riconduce alla *creative class*. E come riconosce anche Sassen (1991), la rivoluzione che ha investito il settore industriale non solo non è riuscita a intaccare il ruolo che le grandi città rivestivano fino a quel momento nel contesto economico globale, ma anzi lo spostamento da sede della produzione materiale a sede della produzione immateriale altro non ha fatto che sottolineare il loro ruolo di nodi nevralgici di una nuova rete economica globale.

Questo processo di riconversione industriale che sostituisce il terziario all'industria, però, ha finito per generare a sua volta anche un bisogno fino a quel momento poco conosciuto, e cioè il bisogno di ripensare gli spazi fisici entro cui queste nuove attività dovranno avere luogo. Se fino a quel momento la città fisica



s'imperniava infatti su produzione industriale da una parte e residenze operarie dall'altra, passando per le zone destinate alla borghesia e alle istituzioni, alla radicale trasformazione delle funzioni urbane corrisponde negli stessi anni la trasformazione fisica dei luoghi dove queste prendono vita, diventati ormai sostanzialmente obsoleti (Fainstein, 2009). È per questo motivo che dalla fine degli anni '70 s'innesca quel processo, per molti versi non ancora esauritosi, di adattamento della città "contemporanea" alle funzioni che la distinguono da quella che potremmo definire "moderna", processo che vede quindi sostituire ai manufatti sede della produzione industriale i grandi edifici per uffici, alle residenze operaie distretti lussuosi, al posto di porti fluviali o marittimi nuove tipologie di spazi pubblici, e al posto dei tradizionali luoghi di aggregazione sociale quelli che la stessa Fainstein definisce *hallmarks*, ovvero simboli forti abbastanza da caratterizzare e distinguere la nuova immagine delle metropoli. All'interno di questo processo non si può infatti ignorare anche un ulteriore elemento distintivo, e cioè quella competizione internazionale tra le grandi città che si afferma negli stessi anni. La necessità di attrarre i più importanti soggetti economici attivi a livello globale e a invogliarne la localizzazione in una città piuttosto che in un'altra, e dunque la necessità di trovare nuova linfa e sostentamento per le altrettanto nuove dinamiche economiche divenute dominanti, diventa uno dei nuovi imperativi del governo urbano, nonché il comun denominatore della maggior parte delle politiche urbanistiche (Le Galès, 2006). Ed è dunque anche a questo scopo, ovvero alla necessità di riadattare gli spazi urbani esistenti a queste nuove esigenze, che la maggior parte dei progetti di trasformazione fisica dovranno tendere, introducendo nel dizionario dell'urbanistica e dell'architettura termini prima di allora quasi sostanzialmente sconosciuti.

Passando invece ora alla seconda delle questioni che ci preme qui sottolineare, occorre notare come il solito processo di riconversione economica abbia determinato una profonda riorganizzazione non solamente nella forma e nella struttura dei contesti urbani contemporanei, ma anche nella natura dei soggetti, istituzionali e non, materialmente responsabili del suo governo.

Nella sua opera del 1856 "L'Ancien Régime et la Révolution", il visconte Alexis de Tocqueville affermava come la rivoluzione francese fosse coincisa con nient'altro che la sostituzione di un potere assolutistico, cioè la monarchia, con un altro potere parimenti assolutistico, impersonificato dallo Stato. Tentando tuttavia di rendere meno estremo questo discorso, quello che si intende qui sottolineare è come, in Francia sicuramente ma anche in molti altri paesi occidentali, il ruolo dello Stato e più in generale del soggetto pubblico abbia giocato per lungo tempo un ruolo fondamentale per la definizione di qualsivoglia politica, comprese ovviamente quelle in campo urbano.

Un più o meno marcato intervento dello Stato nei principali settori della società non è tuttavia riconducibile solamente ad aspetti di tipo politico e culturale,

ma anzi anche e soprattutto ad aspetti di tipo economico per via della perfetta coerenza tra un simile modello e la teoria economica che più di altre ha influenzato la parte centrale del XX Secolo, cioè quella keynesiana (Harvey, 1989). Secondo questa, l'impossibilità di delegare al solo libero mercato alcuni settori quali ad esempio quello delle opere pubbliche o, per rimanere in campo più strettamente urbano, dell'housing, tanto per la natura stessa di questi beni quanto per via del ruolo di moltiplicatore del reddito giocato in questo sistema dalla spesa pubblica, richiede e giustifica una presenza esplicita e sostanziale dello Stato nell'economia, come infatti successe negli Stati Uniti del new deal rooseveltiano.

Al pari dell'ascesa e della caduta del modello di produzione fordista, anche il modello economico keynesiano conobbe però un periodo di decisa affermazione durante gran parte del novecento, cui parimenti seguì, proprio nei medesimi anni, la progressiva sostituzione per mezzo di modelli diametralmente opposti che ne prenderanno il posto nella definizione delle politiche economiche del Regno Unito del Premier Margaret Thatcher prima e negli Stati Uniti del Presidente Ronald Reagan e nel resto del mondo poco tempo dopo. Riprendendo infatti le teorie sviluppate in primo luogo da Hayek (1944; 1960) e quindi da Friedman (1962) e della cosiddetta Scuola di Chicago, o talvolta anche distorcendole<sup>2</sup>, con lo scopo di dare maggiore slancio a un'impresoria privata che taluni consideravano soffocata dall'intervento del soggetto pubblico furono predisposte e attuate politiche tese da una parte a diminuire l'intervento diretto dello Stato nell'economia, e dall'altra volte a incentivare la presenza del capitale privato in un numero sempre crescente di settori che andavano spesso al di là di quello economico (Harvey, 1989; Hackworth, 2007).

Questo processo, che molti autori tra cui lo stesso Harvey legano o fanno discendere dalla crisi del modello fordista, è alla base di quella lunga stagione di deregolamentazione che ha intaccato a partire dagli anni '80 la struttura dello stato sociale nella quasi totalità dei paesi occidentali, riducendo o talvolta azzerando la presenza del soggetto pubblico in una serie di settori tra cui il governo delle città non fa eccezione. Oltre a generare quelle trasformazioni fisiche e funzionali della città contemporanea di cui si è parlato, infatti, questo più ampio processo di riconversione economica contribuisce parimenti a ridisegnare la struttura della governance urbana modificando, se non i suoi attori, quantomeno il peso e le funzioni a ciascuno di questi attribuiti.

In questo senso, a quello che è forse tra i più autorevoli studi sul tema ovvero quello condotto a partire dal 1994 da Susan Fainstein sulle dinamiche del real

---

<sup>2</sup> Sembra interessante notare come lo stesso Hayek, da molti indicato come uno dei principali teorici del pensiero liberista e degli ispiratori di quello ambiguamente definito neo-liberista, prese personalmente le distanze dalla forma con cui alcune delle sue teorie economiche vennero materialmente attuate. Celebre da questo punto di vista è proprio il suo scritto, per certi versi premonitore, "Why I Am Not a Conservative" (1960).

estate, va riconosciuto il merito non solo di essere riuscito a circoscrivere con efficacia una serie di interessanti problematiche, ma anche di riportare un titolo talmente potente da sintetizzare da solo i concetti di cui si sta parlando. Intitolando il suo lavoro "The City Builders" (2001) l'autrice riconosce infatti come a partire dagli anni '80 in poi un nuovo attore prima di allora secondario, e cioè il developer immobiliare, comincia ad affiancare quel soggetto pubblico storico monopolista della governance urbana non più solamente in veste di esecutore materiale delle strategie e delle politiche da questo definite, ma anche nell'elaborazione di queste strategie e politiche stesse. Quale risultato del doppio processo di alleggerimento del ruolo dello Stato tanto nell'economia quanto nell'urbanistica, e di parallela incentivazione deregolamentazione delle attività imprenditoriali, i grandi soggetti dell'immobiliare hanno dunque iniziato a rivestire un ruolo proattivo nella gestione della città contemporanea e nel disegno del suo futuro. Inoltre, facendo tra l'altro sì che le istanze di cui questi si fanno portatori, vale a dire innanzitutto la massimizzazione dei profitti derivanti dagli investimenti immobiliari, si cominciasse ad aggiungere ai bisogni cui tradizionalmente la disciplina e la prassi urbanistica erano tenute a guardare.

Tentando dunque di trarre una conclusione di questo viaggio nella storia recente della città contemporanea, ai fini del presente lavoro ci preme sottolineare alcuni punti salienti che meglio ci permetteranno di comprendere da dove originano le questioni poste alla base di questa ricerca. Come si è detto all'inizio di questo paragrafo, la lettura della storia dell'urbanistica europea ci permette di trovare, nonostante le differenze, dei tratti comuni che hanno caratterizzato i maggiori contesti urbani praticamente sin dalla nascita ottocentesca della città moderna. E inoltre da questa stessa lettura emerge come sia in un certo senso possibile o accettabile distinguere delle differenti stagioni che hanno caratterizzato queste stesse città, fatte sostanzialmente di problematiche e dinamiche non riscontrabili, o riscontrabili in maniera differente, nelle altre. Partendo da questo assunto, dunque, il senso di questo paragrafo è di sottolineare come un fenomeno ben identificabile quale la scomparsa della grande industria fordista, anche per via delle sue profonde connessioni fatte di interdipendenza e influenza reciproca con quello che era il suo intorno urbano, ha segnato un momento di rottura talmente forte da determinare la chiusura di una stagione che è quella che abbiamo definito "moderna", e il conseguente passaggio a una nuova cui ci riferiamo con il termine di "contemporanea". In questa nuova stagione drastiche mutazioni nelle dinamiche economiche, politiche, sociali, istituzionali e fisiche conosciute fino a quel momento ci hanno restituito una realtà che troppe poche caratteristiche comuni ha con quelle della stagione precedente, e che quindi, questo è l'intento, per certi versi meritano ancora di essere comprese.

Da questa ricostruzione non sfugge tuttavia come manchi un punto non secondario e che anzi costituisce una delle questioni, se non la prima, considerate da

chi scrive così importanti da motivare un lavoro di ricerca. Tra il momento in cui si scrive e quello in cui l'evento giudicato scatenante per la nascita di una nuova stagione urbana si è verificato sono infatti passati esattamente quarant'anni, e cioè un lasso di tempo anche superiore a quello dell'intera durata della stagione che la scomparsa del fordismo ha concluso, vale a dire i *trenta gloriosi* della ricostruzione post-bellica. Allo stesso tempo, inoltre, non sfugge nemmeno come in precedenza si sia avanzata l'ipotesi secondo cui tra le dinamiche che caratterizzano oggi la città contemporanea vi sia un processo di assestamento non ancora concluso tra la stagione precedente e quella in corso. È il rispondere a simili questioni che costituisce dunque l'oggetto di questa parte del lavoro, che mira a descrivere quali possano essere le questioni ancora aperte in questa fase di transizione ancora in corso per mezzo di un lavoro di ricerca, ma per comprendere la quale vi sarà il bisogno di un'ulteriore analisi di contesto.

## 1.2. L'evoluzione della disciplina: prima, seconda e terza modernità

Per definire meglio alcuni concetti anch'essi considerati cruciali e quindi al fine di completare la ricostruzione del contesto stesso si vuole ora tentare, parallelamente a quanto fatto con la ricostruzione dell'origine della città contemporanea, una ricostruzione dei caratteri della disciplina chiamata a occuparsi di questa, ovvero dell'urbanistica. Riprendendo tuttavia quanto detto per il paragrafo precedente circa l'impossibilità, o quantomeno la grande difficoltà, di rendere oggettiva un'analisi di questo tipo, occorre precisare come la lettura che ci si appresta a restituire non potrà che essere parziale, in quanto anche in questo caso all'eshaustività si vuole preferire una chiave di lettura complessiva più utile a comprendere il lavoro nella sua totalità.

Tentando accuratamente di evitare un lavoro di definizione di quella disciplina chiamata a interessarsi della città, compito che richiederebbe esso stesso una ricerca a sé stante e che finirebbe in ogni caso nel non mettere d'accordo nessuno e nello scontentare i più, un pensiero interessante di per sé e prezioso ai fini di questa ricerca è quello formulato da Stella Richter (2006), il quale nota come l'urbanistica possa essere considerata un "concetto debole" e cioè una disciplina non «preordinata alla soddisfazione di uno o più interessi pubblici previamente stabiliti, ma a tutti quelli che l'ordinamento ritiene volta a volta meritevoli di protezione», quindi ancora una disciplina priva di finalità proprie e anzi strumentale per il perseguimento di finalità soggette sempre a continue evoluzioni. Con ogni buona probabilità, anche in questo concetto molti potrebbero tuttavia leggere un'implicita definizione della disciplina, e quindi continuare a discordare rispolverando anzi l'annoso conflitto mai risolto tra urbanisti da una parte e giuristi che si occupano di urbanistica dall'altra, categoria quest'ultima che annovera l'autore appena citato.

Non potendoci tuttavia permettere di entrare in un simile circolo vizioso fin dal primo capitolo del lavoro, a simili questioni non verrà dato spazio se non in seguito, contrariamente ad un iniziale e parziale tentativo di dimostrazione della validità di una simile definizione.

Tra le possibili interpretazioni, l'affermazione secondo cui la disciplina urbanistica non sia dotata di finalità proprie sottende a sua volta l'affermazione secondo cui la città sia un'entità dinamica e in continua evoluzione, al pari delle sue problematiche che la disciplina è chiamata ad affrontare e tentare di risolvere. Nel tentativo dunque di corroborare questa tesi, un aiuto prezioso ci è offerto da un altro concetto formulato questa volta da François Ascher (2001), il quale utilizzando anche lui una suddivisione in macro-stagioni riferita questa volta alla disciplina e non più solamente alla città definisce l'attuale come quella della «terza modernità», presupponendo quindi l'esistenza di una «prima» e di una «seconda».

Secondo l'autore, l'urbanistica della «prima modernità» corrisponde all'urbanistica delle sue origini ottocentesche, ovvero a quella disciplina chiamata a risolvere, con un carattere perlopiù «riparatore» per utilizzare un felice termine suggerito da Stella Richter, gli effetti che le prime installazioni industriali e le prime confuse forme di espansione urbana avevano avuto sulle prime grandi città europee. Parallelamente però agli effetti sulle classi più umili della popolazione, la rivoluzione industriale determina anche la definitiva affermazione della grande borghesia, che in un certo senso alimenta a sua volta la radicale trasformazione, appunto in senso borghese, di molte tra le maggiori città europee, come testimoniato dai *grand travaux* parigini del Prefetto della Senna Haussmann, dalla Vienna del Ringstrasse o dalla Barcellona del Plan Cerdà (Sica, 1981). Un utile esempio per capire questo concetto è tuttavia proprio il caso italiano, dove il primo riferimento normativo in materia urbanistica, ovvero la legge sull'esproprio per pubblica utilità del 1865, individua quale finalità della disciplina quella di «provvedere alla salubrità e alle necessarie comunicazioni» in quegli abitati affetti da una «viziosa disposizione degli edifici» (art. 86), o dove i primi piani regolatori delle grandi città, privi di un qualsiasi riferimento normativo generale, trovavano la propria legittimazione per mezzo dell'approvazione mediante leggi speciali. L'urbanistica della prima modernità, questo è il punto che si vuole sottolineare, non è dunque ancora una disciplina diffusa e univocamente regolata né probabilmente una scienza, bensì un embrione molto più simile in alcuni casi a un'arte e basato su procedure, istituti e formule puntuali e non ancora generalizzati.

Il continuo evolversi di questa nascente disciplina, unito soprattutto al massiccio incremento demografico europeo registrato nel novecento e alla conseguente crescita nella forma, nel numero e nella complessità dei principali contesti urbani, e quindi ancora al crescente bisogno stesso di una scienza urbana, potrà nei primi decenni del '900 a un susseguirsi di affinamenti e teorizzazioni la più importante delle quali, ovvero quella espressa dal Movimento Moderno, riuscirà

ad affermarsi come modello di riferimento generale (Gabellini, 2002). A partire dal periodo tra le due guerre e con maggior vigore dal secondo dopoguerra, dunque, prende il via la stagione cui Ascher fa riferimento come della “seconda modernità”, dove al bisogno di far fronte a quella che più che un incremento sembra prendere le forme di un’esplosione demografica si risponde tramite un generalizzato disegno, spesso materiale, del futuro che le città dovranno perseguire. Sempre applicando il caso italiano a questa chiave di lettura, la seconda modernità corrisponde dunque a tutto il periodo successivo all’emanazione della legge urbanistica fondamentale del 1942, la quale prevede in maniera generalizzata e non più per mezzo di leggi speciali la definizione di un disegno cui tanto le città quanto i territori dovranno tendere, da realizzare per mezzo dello strumento del piano.

Se l’urbanistica della prima modernità era quindi un embrione più simile a un’arte, quella della seconda abbiamo detto come fosse più simile a una scienza, e dotata per questo di alcune precise teorie di fondo. La più diffusa di queste era, come noto, quella dello zoning funzionale, ovvero della separazione spaziale tra le diverse funzioni che tutte assieme dovevano andare a comporre una città funzionante al pari di un corpo umano (Le Corbusier, 1946), o anche di una macchina ben funzionante e priva di «superflue decorazioni» (de Botton, 2006). Una diversa possibile lettura di questa tecnica è però anche quella fatta da Luigi Bobbio (1996), che la riconduce a un modello logico ben preciso noto come razional-comprendivo definito come «una delle aspirazioni (o dei miti) più potenti della cultura politica occidentale». Secondo l’autore, infatti, ciò che più caratterizza questa stagione della disciplina è l’ambizione a riuscire a governare la città e le sue trasformazioni sconfiggendo l’incertezza, non lasciando cioè nulla al caso e stabilendo con precisione un disegno futuro verso cui la città dovrà tendere. La logica che domina questa fase è infatti la convinzione, o anche l’illusione (Ascher, op. cit.), che tutto il futuro di una città possa essere precisamente definito, sintetizzato e rappresentato attraverso lo strumento del piano onnicomprensivo, il quale troverà a sua volta applicazione mediante un rigido sistema di conformità dei singoli interventi con le prescrizioni precedentemente determinate.

Con alterne fortune e sostanziali distinzioni, la stagione della seconda modernità resta attuale fino a quando l’economia globale continua a rimanere anch’essa influenzata dal modello interventista di stampo keynesiano, mostrando invece segnali di debolezza e crisi progressiva con l’affermazione dello spirito imprenditoriale affermato da Hayek. Tradotto nella disciplina urbanistica, questo processo di conversione culturale e politica prima ancora che economica porterà al noto indebolimento del piano urbanistico onnicomprensivo, al quale in maniera diffusa si sostituiranno piani dalla forte valenza strategica che al disegno di dettaglio e alla logica della conformità preferiranno visioni più di carattere programmatico basate sulla logica della compatibilità (Curti e Gibelli, 1999). È questa dunque l’epoca della “terza modernità” di cui parla Ascher e cioè quella che, continuando a

servirci del caso italiano, coincide tanto con la stagione degli strumenti attuativi noti come programmi complessi (Avarello e Ricci, 2000; Ombuen *et al.*) quanto soprattutto con quella della scissione del piano regolatore comunale in due componenti distinte, processo avviato culturalmente dall'Istituto Nazionale di Urbanistica e materialmente dalla Regione Toscana nel 1995, per poi essere seguito da molte altre realtà territoriali successivamente. Il passaggio dalla seconda alla terza modernità, tuttavia, non è stato per nulla indolore, e anzi ha dato vita a un dibattito durato almeno un decennio e che nonostante ciò non è riuscito del tutto a comporre le differenti interpretazioni. Nel tentativo di ricostruzione di questo dibattito, all'interno del quale non si vuole entrare se non marginalmente ma di cui allo stesso tempo non si può non rendere conto, possiamo dunque dire come questo veda la contrapposizione tra due antitetiche scuole di pensiero, che possiamo da una parte definire "critiche" e dall'altra "ottimistiche".

Gli autori che possono essere annoverati nella prima di queste due scuole leggono nell'abbandono dei riferimenti propri della stagione della prima modernità non tanto il superamento di alcuni limiti insiti a questa stessa, e riferiti alla natura di quel modello razional-comprensivo di cui parla Bobbio, bensì l'abbandono stesso delle componenti sociali dell'urbanistica e il conseguente e definitivo asservimento alle logiche neo-liberiste. Mazza (1994) ad esempio, riferendosi alla diffusione di strumenti urbanistici alternativi al piano tradizionale, parla espressamente del manifestarsi di «modelli di comportamento informali e discrezionali ai limiti della legge, o contraddittori con le leggi vigenti ma funzionali ai processi speculativi privati e pubblici»; autori come Palermo (2009) o Fainstein (2008), invece, pongono la questione dell'opacità dei processi decisionali o della carenza di democrazia e di partecipazione; Swyngedouw, Moulaert e Rodriguez (2002), infine, parlano direttamente di una «New Urban Policy», ovvero della predisposizione di una serie di tecniche e strumenti dichiaratamente ed esclusivamente destinati al perseguimento di interessi economici.

Di senso opposto rispetto a una corrente critica, dall'analisi della letteratura ne emerge anche una seconda, che qui si è proposto di definire ottimistica. Rientrano dunque in questa scuola di pensiero quegli autori che, come Latour (1991), leggono nel passaggio dalla seconda alla terza modernità non tanto «l'abbandono di un progetto razionale e scientifico» quanto, al contrario, «il superamento di un approccio troppo banalizzante che crede di poter modellizzare la società semplificando le sue complicazioni». In questo senso, dunque, l'abbandono o quantomeno la smitizzazione dello strumento del piano onnicomprensivo al quale si era demandato il compito del governo urbano non andrebbero viste come un asservimento alle sole logiche economiche, bensì come una semplice inversione di paradigma che passa dal tentativo di sconfiggere l'incertezza all'ambizione di riuscire a lavorare nella sua consapevolezza.

Finora e soprattutto nel paragrafo precedente si è seguita, come chiave per la lettura delle evoluzioni urbane, principalmente l'analisi degli aspetti economici. L'epoca in cui viviamo, tuttavia, non è soltanto l'epoca della finanziarizzazione e della terziarizzazione dell'economia, ma è anche l'epoca del trionfo dell'individualismo con tutto ciò che ne consegue in termini di complessità della domanda sociale, di complessità delle forme di partecipazione e di complessità delle stesse attività umane (Ascher, op. cit.). Si può dunque fare rientrare nella categoria degli ottimisti anche il già citato Stella Richter, che afferma come un simile scenario appaia auspicabile in quanto il tentativo di composizione dei differenti interessi in gioco più al livello del singolo progetto che a quello dell'intero piano risulta essere maggiormente praticabile. E ancora, se la pianificazione intesa come riduzione a calcolo della soddisfazione dei bisogni sociali poteva apparire un obiettivo ambizioso ma percorribile nella stagione precedente, in un'era in cui l'incertezza non solo non è stata sconfitta ma ha anzi raggiunto tutti i gangli della società questo sembra un ragionamento non più accettabile.

Tra queste due scuole di pensiero, quella che costituisce il riferimento entro il quale la ricerca si muove è la seconda, per due ragioni che completano e concludono questo lavoro di ricostruzione. Innanzitutto perché scegliendo di definire "ottimistica" e non, ad esempio, "determinista" questa seconda corrente si è voluto sottolineare come in questa rientrano dei contributi che non sottendono una passiva accettazione delle dinamiche che sono state finora analizzate ma che, al contrario, mirano ad adattare i metodi di azione della disciplina alle mutazioni del contesto in cui la stessa è chiamata a operare. Al contrario cioè di quanto avviene nella corrente critica, cui va comunque il merito di riuscire nell'individuazione di alcune questioni ritenute fondamentali, quella ottimistica sembra più coerente, e questo è il secondo punto, con quella caratteristica di cui si è parlato in apertura, ovvero quel carattere mutevole che obbliga l'urbanistica a non perseguire delle finalità precostituite ma ad adattarsi costantemente alle evoluzioni che modificano la società e con essa la città.

Dopo la critica al modello razional-comprensivo proprio della seconda modernità, Bobbio nota come l'emergere di un contesto interattivo renda inattuale il riferimento a un centro decisionale unico, e parimenti obblighi i processi decisionali a basarsi su criteri non più tecnici ma interattivi anch'essi. Piuttosto che il porre l'attenzione sui pericoli derivanti dall'indebolimento del soggetto pubblico e dall'affermazione del ruolo dei privati nella gestione della città contemporanea, il contesto disciplinare entro cui la ricerca si muove è dunque quello che vede il modello incrementale affermarsi come modello decisionale di riferimento per l'urbanistica della terza modernità. Questa, tuttavia, al pari della stessa città contemporanea che è chiamata a governare, non ha ancora concluso quel processo di assestamento tra la stagione appena conclusasi e quella in cui ci troviamo oggi.



### 1.3. L'oggetto della ricerca

L'oggetto di questa ricerca è lo studio delle dinamiche e delle logiche operative seguite durante la gestione delle trasformazioni urbane nella città contemporanea, che sarà condotto tramite l'osservazione di un fenomeno ben preciso e delimitato che è quello dei *large scale urban development projects*. La tesi da cui muove il lavoro è infatti che il processo evolutivo che ha portato la città contemporanea ad avere quelle caratteristiche su cui ci siamo soffermati finora ha determinato a sua volta un inevitabile processo di adattamento della disciplina urbanistica, il quale tuttavia non può dirsi ancora concluso proprio in quanto, diversamente da quanto avvenuto per la disciplina stessa, le logiche operative di cui questa si serve per perseguire le proprie finalità non sono state ancora coerentemente e adeguatamente innovate.

Per evitare di basare l'indagine solamente su degli assunti teorici, tuttavia, si reputa utile delimitarla a quella che agli occhi di chi scrive è la più evidente manifestazione dei concetti di cui si sta parlando, affrontando dunque simili questioni per mezzo dello studio di una particolare categoria di trasformazione urbana nota nella letteratura con il termine di *large scale urban development projects*. L'obiettivo di questo lavoro coincide quindi con il tentativo di arricchire il dibattito tuttora in corso sull'argomento, apportando un contributo originale che si spera possa accrescere il livello di conoscenza circa le tematiche qui affrontate.

Nei paragrafi precedenti si è accennato più volte a un generico processo di assestamento non ancora esauritosi riguardante sia il passaggio della città dalla stagione moderna alla stagione contemporanea, e sia soprattutto l'adattamento della disciplina urbanistica chiamata anch'essa a passare da una seconda a una terza modernità. Il primo di questi due processi evolutivi, che ha di poco anticipato il secondo che da questo scaturisce, si è detto come potesse essere generalmente collocato a partire dalla seconda metà degli anni '70 del novecento e in maniera più evidente per tutti gli anni '80, e quindi circa quarant'anni indietro rispetto al momento in cui si sta scrivendo. Come primo argomento di cui occorrerà qui discutere vi è dunque il motivo per cui, nonostante un lasso di tempo così lungo, un simile lavoro possa essere considerato ancora attuale, non volendosi qui fare ricorso alla scusa secondo cui alle questioni urbane occorra sempre guardare con uno sguardo di lungo periodo.

Dal secondo dopoguerra e per almeno tre decenni, quasi tutti i grandi contesti occidentali sono stati governati secondo la logica di derivazione keynesiana che prevedeva un massiccio intervento dello Stato e più in generale del settore pubblico in tutti i campi dell'economia e della società, con la città che non costituiva una eccezione. Quando tuttavia il modello keynesiano fu messo in discussione e quando a questo si cominciò a preferire quello derivato dal liberismo di Hayek, di Friedman e della Scuola di Chicago, cominciarono a essere considerati inattuali i

modi attraverso cui l'azione sulla città prendeva corpo, riconducibili a loro volta a un modello razional-comprensivo che trovava nel piano onnicomprensivo la sua sublimazione. Ciò che in particolare fu messo in discussione era come, da una parte, il precedente modello dominante non fosse più in grado di rispondere a una realtà diventata troppo dinamica per mezzo della riduzione a calcolo, come dice Bobbio, del tema dell'incertezza, e dall'altra come lo stesso non riuscisse più a tenere conto della complessità dei soggetti che cominciarono ad affiancare nello stesso periodo il pubblico nella composizione della governance urbana, non previsti dagli strumenti di cui quel modello si era fino a quel momento servito. Fu tuttavia nell'immediata risposta che all'insorgere di simili questioni venne trovata che può essere fatta risalire quella criticità di cui si vuole rendere conto, e cioè al tentativo che fu fatto di risolvere simili questioni emergenti mediante il ricorso a quella che Salzano definisce come «concertazione assoluta».

Riprendendo pedissequamente la ricostruzione fatta da Fainstein (2001), negli anni '80 e nei primi anni '90 del novecento si assiste in maniera generalizzata al riproporsi di una serie di dinamiche finalizzate da una parte alla trasformazione fisica gli ambienti urbani in modo da renderli meglio coerenti con i nuovi bisogni tipici della città contemporanea, e dall'altra alla volontà di stimolare i nuovi settori economici dominanti, ovvero il terziario e la finanza. È questa dunque la stagione in cui poderose opere di trasformazione urbana riempiono le città di nuovi spazi commerciali, grattacieli per uffici e mega strutture polifunzionali, spesso tramite l'edificazione del *greenfield* ma ancora più spesso tramite la riqualificazione degli spazi abbandonati dalla grande industria fordista o diventati problematici in quanto popolati da coloro che dall'abbandono della grande industria fordista erano stati resi poveri. Più della forma di queste trasformazioni, tuttavia, ciò che cambia rispetto al passato è il modo in cui queste vengono realizzate, e cioè per mezzo dello smantellamento dei precedenti impianti regolatori e per mezzo di un generalizzato affidamento alle logiche speculative del mercato immobiliare. Se dunque fino a qualche anno prima la logica operativa vedeva sinteticamente il pubblico impegnato nella redazione di piani da cui doveva discendere lo sviluppo urbano e il privato impegnato nella fattiva attuazione di queste prescrizioni, finanziate perlopiù tramite spesa pubblica, l'affermazione delle teorie liberali portate avanti innanzitutto nel Regno Unito thatcheriano fece derivare la prosperità economica dalla liberazione del potenziale insito nel capitale privato, fino a quel momento sopito a causa di un'ipertrofia dello Stato. È da qui che discende dunque un concetto quale quello di concertazione assoluta, che vede il calcolo scientifico proprio del modello razional-comprensivo sostituito da una forma embrionale di incrementalismo, all'interno della quale non avviene però quella proficua «collaborazione istituzionale tra soggetti (istituzionali e non)» che auspica Bobbio, bensì quel dominio assoluto degli interessi economici di cui parla Fainstein.

Affidandoci per l'ennesima volta all'autrice americana, cui va riconosciuto il merito di essere riuscita meglio di chiunque altro nel lavoro di ricostruzione delle dinamiche che muovono l'operato dei grandi developer immobiliari, si possono ora ripercorrere le cause che stanno portando a un diffuso superamento del modello della concertazione assoluta che, come si vedrà, non solo non rappresenta più la realtà attuale, ma costituisce anzi nient'altro che un primo tentativo di risposta, peraltro fallimentare, alla necessità dell'urbanistica di adattarsi alle dinamiche dei contesti urbani contemporanei.

Gli andamenti dell'economia immobiliare seguono generalmente delle fasi espansive e regressive di tipo periodico che possono giustificare la tipizzazione di un vero e proprio ciclo (Fainstein, 2001). Nei periodi di espansione economica la domanda di nuovi spazi tende solitamente a salire ma, essendo l'offerta sostanzialmente anelastica a causa delle tempistiche necessarie alle nuove edificazioni o all'adeguamento di quelle esistenti, quest'aumento della domanda determinerà nel breve periodo un aumento dei prezzi e solo nel medio-lungo periodo un reale aumento dell'offerta. Questo aumento della domanda e soprattutto dei prezzi, dunque, a sua volta innescherà un nuovo ciclo di produzione edilizia alimentato dalle rosee prospettive di mercato, che si interromperà solamente quando la domanda iniziale avrà trovato una definitiva soddisfazione. Generalmente, però, sempre per la differente velocità a cui si muovono la domanda e l'offerta nei mercati immobiliari, nel momento in cui la prima si esaurirà saranno ancora in corso le attività di produzione della seconda, che finiranno per generare non il soddisfacimento di una domanda ormai esaurita quanto bensì un problema di sovrapproduzione. Quest'ultima, dunque, determinerà infine un generale abbassamento dei prezzi, i quali potranno scendere persino al di sotto del reale costo di produzione non ripagando più gli investimenti iniziali, chiudendo il ciclo e anzi determinando alle volte delle periodiche crisi economiche.

Questo è, in buona sostanza, quanto avvenne in Europa e negli Stati Uniti tra gli anni '80 e la metà degli anni '90, quando cioè l'iniziale sviluppo economico derivante dalla ristrutturazione liberista alimentò dapprima un aumento della domanda immobiliare, la quale culminò però e per le ragioni che abbiamo visto con un successivo periodo di crisi economica. In questo contesto un ruolo fondamentale lo giocò innanzitutto la tendenza speculativa tipica degli operatori immobiliari, che cominciarono a intraprendere operazioni di trasformazione edilizia in maniera completamente slegata dalle dinamiche urbane – o da un'attenta analisi di contesto – e con l'unico scopo del ritorno economico. Come ricostruisce Fainstein, in questo quadro un ruolo di corresponsabilità lo ebbe tuttavia anche il soggetto pubblico, che inseguendo l'obiettivo di un generale innalzamento dei livelli occupazionali e di un ritorno economico legato alla tassazione auspicò e incoraggiò simili processi. Come alcune interviste svolte dall'autrice ad alcuni operatori economici britannici rivelano, anzi, appare come in alcuni casi furono per primi questi a lamentare a

posteriori uno scarso impegno del soggetto pubblico nell'attività di governo del territorio, dal quale sarebbe dovuto discendere quel coordinamento che avrebbe potuto impedire l'insorgere del problema della sovrapproduzione. Riportando le affermazioni di uno degli intervistati, infatti, «lo sviluppo market-led si è rivelato essere meno grandioso di quanto ci aspettassimo»<sup>3</sup>.

Quel che qui si sta sostenendo è dunque che se fino a non molti anni fa una critica all'operato dei soggetti privati nel campo dell'urbanistica potesse essere più che motivata, e che più che motivata potesse essere anche la critica al parallelo venir meno dalle proprie responsabilità che i soggetti pubblici operavano per mezzo di un'indiscriminata apertura ai soggetti portatori di interessi privati, questa critica acquista oggi una minore validità. La storia recente testimonia infatti di come questa stagione abbia prodotto dei risultati che in pochi potrebbero continuare a ritenere auspicabili, e che soprattutto a questa conclusione siano giunti non solamente coloro che da sempre si sono spesi nella critica a un siffatto modello, ma anche coloro che di questo modello ne costituivano gli attori. Se da una parte, anche grazie a quelle critiche, il soggetto pubblico è dunque oggi generalmente più maturo nel considerare il suo ruolo nel processo di interazione con i soggetti privati, questi ultimi dal canto loro hanno da tempo compreso come un sempre maturo processo di composizione dei loro interessi con quelli generali sia una condizione necessaria per assicurare un ritorno economico alle loro attività.

In questo senso è interessante leggere la sorta di decalogo redatto dal *think tank* americano Brookings Institution (2013), ovvero uno dei più famosi centri di ricerca mondiali di ispirazione liberale, sui tratti che caratterizzano le metropoli contemporanee maggiormente competitive a livello globale. Tra questi tratti, infatti, oltre a temi in questo senso più canonici quali l'importanza della leadership, cultura dell'innovazione e capacità di operare investimenti strategici, emerge proprio come a caratterizzare le metropoli ritenute oggi più avanzate economicamente intervenga anche la capacità di creare rapporti di tipo collaborativo e non più de-regolativo tra i diversi attori che ne compongono la governance. Agli occhi anche degli operatori economici oggi più maturi, quindi, la capacità di creare connessioni orizzontali di mutuo sostegno con i soggetti pubblici finalizzata a mitigare le «controindicazioni della globalizzazione», per usare un termine dello Studio, diventa un tema imprescindibile, dal momento che queste generano impatti negativi non solamente di tipo sociale, ma anche in riferimento a ciò che alle attività economiche fa da sottofondo.

Queste sono dunque le ragioni per cui si ritiene possa avere ancora senso parlare oggi, e cioè a quarant'anni di distanza dall'entrata della città nella stagione contemporanea, di logiche e dinamiche operative seguite nella gestione delle trasformazioni urbane. La fase della concertazione assoluta non solo non ha risolto

---

<sup>3</sup> In questo e nei successivi casi, i passi estratti da autori stranieri saranno tradotti da chi scrive, a cui andrà dunque imputato anche ogni eventuale errore di traduzione.

la questione dell'ingresso nella terza modernità della disciplina urbanistica, ma ha piuttosto tentato di fornire una risposta i cui risultati non sono stati considerati soddisfacenti da molti autori, tra cui soprattutto quei "critici" di cui si è parlato nel paragrafo precedente. Allo stesso tempo, però, nello stesso paragrafo si è precisato come il contesto culturale entro cui questa ricerca si muove è quello ascrivibile alla scuola "ottimistica", dal momento che pur condividendo molti dei punti sintetizzati dai primi si crede occorra dare spazio e attuazione alle questioni difese dai secondi. Quel che cioè qui si sostiene, questa è la tesi, è che la disciplina debba ancora completare la sua fase di adattamento e dare soprattutto compimento al passaggio da un modello decisionale di tipo razional-comprensivo a quello che si crede sia il più adatto a governare la complessità insita nella città contemporanea, ovvero quello incrementale.

Nel tentativo di dimostrare questa tesi, più che su di un'ulteriore analisi di contesto la ricerca vuole concentrarsi tuttavia su di un aspetto a prima vista marginale ma che invece è ritenuto da chi scrive di cruciale importanza, ovvero quello delle logiche operative di cui l'urbanistica della terza modernità si serve per la gestione di quelle trasformazioni che sono finanche un aspetto caratterizzante la città contemporanea.

Nel momento in cui si assume come la città contemporanea sia un'entità ancora in fase di assestamento, e nel momento in cui si assume come questo assestamento non derivi né da un disegno rigidamente definito né dal solo soddisfacimento di interessi parziali come quelli economici, occorrerà probabilmente spostare l'attenzione sulle modalità pratiche che possono essere seguite per la realizzazione di trasformazioni urbane, alle quali sarà richiesto sia di soddisfare interessi specifici ma anche di riuscire a perseguire finalità collettive. Prendendo ancora in prestito il prezioso lavoro di Susan Fainstein, riferendosi al caso londinese l'autrice nota infatti come l'eredità lasciata dalla crisi economica e del mercato immobiliare verificatasi a metà degli anni '90 abbia in un certo senso evidenziato le criticità della concertazione assoluta, spronando tanto gli operatori privati quanto gli amministratori pubblici a ideare dinamiche di interazione più complesse e adatte alla gestione delle realtà urbane contemporanee. È dunque esattamente a questo aspetto che si intende guardare nella convinzione di come, in un contesto di costruzione della città divenuto incrementale, riuscire ad affrontare e sciogliere questo nodo diventi una questione ineluttabile.

## 2. Presentazione del lavoro

Ogni lavoro scientifico che si rispetti dovrebbe contenere al suo interno una chiara ricostruzione del suo sviluppo oltre a una descrizione della sua struttura e della metodologia utilizzata per arrivare alla costruzione dei suoi risultati. A maggior ragione avendosi qui a che fare con il prodotto finale di un dottorato di ricerca, a simili aspetti si vuole dare ancor più ampio risalto aggiungendovi una descrizione del percorso seguito durante gli anni impegnati nella ricerca e che comprenda quindi anche i suoi aggiustamenti, le sue correzioni e gli inevitabili errori di percorso. In particolare, in questo primo paragrafo si vogliono chiarire preliminarmente alcune questioni di carattere generale, alle quali seguiranno una presentazione più dettagliata della metodologia impiegata per sviluppare la ricerca e per definirne la struttura.

La prima precisazione che in questa sede occorrerà fare è innanzitutto rivolta al perché si sia scelto proprio questo tema come argomento di ricerca. Citando un altro lavoro di un'autrice che, come si sarà capito, gode di molta stima da parte di chi scrive, gli studi urbani nell'epoca post-moderna hanno accantonato un approccio marcatamente politico ed economico di derivazione marxista per abbracciare temi maggiormente rivolti alla comprensione della complessità della struttura sociale contemporanea (Fainstein, 2000). Da ciò deriva dunque come a caratterizzare la maggior parte degli studi correnti siano soprattutto tre macro tematiche, e cioè il «communicative model» dedicato allo studio delle forme di interazione tra gli attori, il «new urbanism» definito anche neo-tradizionalismo e dedicato agli aspetti fisici di una città desiderabile, e la «just city» dedicata al tema dell'equità e della riduzione dei conflitti sociali. Per ciascuno dei tre temi, infine, l'autrice compie una breve disamina comprendente un approfondimento e una digressione dei pro e dei contro che la scelta di uno piuttosto che di un altro comporterebbe, non palesando alcuna preferenza e concludendo il lavoro con una nota sull'ottimismo che, dopo una stagione di estremo pessimismo durato almeno un decennio, sembra finalmente accomunare ciascuna delle tre scuole di pensiero<sup>4</sup>.

Per quanto riguarda questo, di lavoro, dopo aver letto del suo oggetto dovrebbe essere ben chiaro come possa essere annoverato, seppur non in maniera rigida come nemmeno la distinzione appena fatta andrebbe considerata, nella prima categoria del «communicative model». Cercare di argomentare in maniera razionale il perché si sia scelta questa categoria anziché una delle altre è però un lavoro che

---

<sup>4</sup> Pur non palesando, come si è detto, alcuna preferenza per i tre temi individuati, a solo titolo di cronaca si vuole informare il lettore come l'ultimo volume edito da Susan Fainstein sia intitolato "The Just City" (2010) e tratti, per l'appunto, di condizione sociale e riduzione dei conflitti all'interno dei contesti urbani.

non si intende fare, principalmente in quanto chi scrive riconosce la piena validità di entrambe le alternative scartate e la necessità che tutti i possibili aspetti della disciplina siano similmente approfonditi, coerentemente anche a quella umiltà mista a curiosità che secondo Salzano (2008) dovrebbe caratterizzare ogni urbanista. Un simile lavoro, inoltre, sarebbe anche bugiardo, perché consisterebbe nel tentare di motivare in maniera scientifica una scelta che è invece frutto di sensibilità e interessi personali, legati anche allo specifico *background* formativo che caratterizza chi scrive<sup>5</sup>. Al tempo stesso, però, se non si può dire con maggiore precisione il perché sia stato scelto questo tema si può dire quali caratteristiche contraddistinguono il cosiddetto «communicative model», riconducibile al filone del pragmatismo. In proposito, dunque, Hoch (1996) afferma come questo filone culturale sia riferito principalmente a indagare come la pratica urbanistica, nei contesti democratici, possa portare alla istituzionalizzazione di determinati modelli d'azione, e come quindi questi stessi modelli istituzionali possano a loro volta innescare processi evolutivi della pratica urbanistica e con essi un circolo virtuoso. Healey (1997), a sua volta, aggiunge come l'approccio collaborativo alla base del modello comunicativo parta presupponendo l'assenza di una razionalità monolitica, prefissata e non modificabile, per arrivare alla costruzione di scelte condivise e non partigiane. Appare dunque chiaro come entrambi questi due aspetti rivestano un ruolo fondamentale nell'oggetto della ricerca, e va quasi da sé come, dopo la ricostruzione del contesto effettuata in precedenza, la collocazione della ricerca appaia quasi scontata.

Detto questo occorre poi affrontare un secondo tema soltanto accennato finora, ma che costituisce invece un punto importante di tutto il lavoro, vale a dire il perché si sia scelto di basare l'indagine del fenomeno oggetto di ricerca sull'analisi di una specifica categoria di trasformazione urbana che è quella dei *large scale urban development projects*. Rimandando ai prossimi capitoli la dettagliata disamina di questi particolari progetti, quello che interessa adesso è chiarire il perché si sia fatta una simile scelta, e quindi per quale motivo si sia optato per una terminologia anglosassone al posto di un generico "grande progetto di trasformazione urbana".

Con la dizione *large scale urban development projects* si fa generalmente riferimento, nella letteratura, a operazioni di trasformazione urbana che sempre più frequentemente stanno intervenendo a modificare il volto delle grandi città europee e, seppur con molte differenze, mondiali (Fainstein, 2009; Swyngedouw *et al.*, 2002), riqualificando quelle aree interessate da fenomeni di riconversione funzionale, abbandono o degrado, e solo in misura marginale costituendo interventi di espansione o di nuova costruzione. La caratteristica che più ci preme sottolineare, tuttavia, è come queste siano delle operazioni generalmente rilevanti sotto un

---

<sup>5</sup> La formazione di chi scrive è per certi versi inusuale, in quanto proveniente da un Corso di laurea in urbanistica sviluppato e tenuto congiuntamente dalle Facoltà di Architettura (ex "Ludovico Quaroni") e di Economia dell'Università Sapienza di Roma.

profilo dimensionale, ma ancor di più sotto quello funzionale. Se infatti da un punto di vista fisico i grandi progetti di trasformazione urbana altro non sono che delle operazioni infrastrutturali, edilizie e immobiliari, sotto un profilo concettuale questi rappresentano le trasformazioni attraverso cui si agisce sugli equilibri e sulle dinamiche proprie della città contemporanea, e anzi attraverso cui quel passaggio dalla città moderna a quella attuale prende materialmente corpo. Come notano gli autori citati, infatti, e in particolare Swyngedouw co-autore di uno dei più dettagliati studi in materia, quel processo di trasformazione fisica delle città che da luoghi della produzione industriale sono diventate i luoghi del terziario, della finanza, del turismo e della competizione globale, è avvenuto in maniera generalizzata proprio tramite questo tipo di interventi, grazie anche alla loro capacità di risultare perfettamente serventi alle nuove logiche economiche dominanti.

Nel momento in cui dunque da un lato si apriva la necessità di aggiornare l'assetto fisico delle città per renderlo compatibile con le necessità della contemporaneità, e dall'altro si apriva il bisogno di spianare la strada agli investimenti privati, l'occasione svolta dal grande progetto di trasformazione urbana, magari dotato anche di una grande valenza simbolica strumentale alla competitività e quindi alla redditività, diventava l'occasione perfetta anche per sperimentare quelle nuove dinamiche e logiche operative fatte di interazione tra soggetti pubblici e soggetti privati. I *large scale urban development projects*, quindi, sono il luogo fisico entro cui prendono corpo le questioni che sono oggetto di questo lavoro, e dunque basare sulla loro analisi l'indagine significa affermare implicitamente che la metodologia alla base di questo lavoro è basata sullo studio di casi.

Per quanto concerne invece la questione terminologica, si è innanzitutto optato per una formula anglosassone sia per una più agevole comparazione con quello che nella letteratura internazionale sembra essersi ormai affermato come preciso filone di indagine, e sia in quanto la dizione italiana avrebbe finito per creare una serie di ambiguità con un concetto, appunto quello di "progetto urbano", che solo parzialmente può essere fatto rientrare in questo discorso<sup>6</sup>. Rimanendo nella questione si aggiunge poi come, sempre nella letteratura internazionale, non sembra essersi affermata una formula definitiva e come sembra si faccia uso in maniera

---

<sup>6</sup> "Progetto urbano" e "grande progetto di trasformazione urbana", pur non differendo tra loro per quanto riguarda l'oggetto della loro indagine che il più delle volte è il medesimo, differiscono sensibilmente per le modalità con cui questo stesso oggetto viene indagato. Nonostante molte delle riflessioni che in questa ricerca saranno condotte possano infatti essere fatte rientrare nel primo filone, questo continua a mantenere una sorta di polisemia mai risolta che lo porta ad essere inteso anche come una espansione del terreno di indagine dell'architettura (Portas, 1998; Karrer, 2003; Ingallina, 2004; Avarello, 2005; Gasparri, 2005; Marinoni, 2006). È per evitare di cadere in simili ambiguità che si è scelto quindi di operare questa distinzione, la cui labilità è però confermata dal fatto che molti dei riferimenti che in questo lavoro verranno utilizzati sono stati presi in prestito proprio da questo primo filone di ricerca.



indefinita di termini quali *“large projects”*, *“mega projects”* o *“large scale projects”*. Non sembrando quindi che differenze lessicali sottendano differenze di significato, nel corso di questo lavoro questi termini potranno comparire indifferentemente.

Prima di passare alla presentazione della struttura del lavoro e al dettaglio della metodologia seguita per l'indagine, un'ultima precisazione lo merita infine il perché si sia parlato finora esclusivamente di “grande città” e, ancor di più, di “grande città europea”. Per quanto riguarda il primo punto, la considerazione più scontata è anche la più valida, e dunque si è parlato finora solamente di grandi città o di grandi contesti urbani perché è prevalentemente in questi che possono essere riscontrate quelle dinamiche di cui si sta parlando. Come confermato anche dai già citati Sassen e Le Galès, per non dover addirittura scomodare la “Teoria delle località centrali” di Walter Christaller (1933), esiste un'evidenza empirica di come la complessità sia spesso anche funzione della dimensione, e come dunque sia principalmente nei – appunto – grandi contesti urbani che si verificano quelle dinamiche di cui qui si sta parlando. Aspettarsi d'altronde di rinvenire relazioni complesse tra attori diversificati chiamati ad applicare modelli operativi di tipo collaborativo ai grandi progetti di trasformazione urbana in contesti più, fortunatamente, limitati, sembrerebbe difficile. Allo stesso tempo però, l'impossibilità di individuare una precisa soglia dimensionale che permetta di scindere una “grande” realtà urbana da una “media” o “piccola”<sup>7</sup> costringe a quel certo livello di vaghezza di cui si farebbe volentieri a meno, qualora fosse possibile. Per quanto concerne invece la seconda questione, ovvero il perché si sia scelto di trattare esclusivamente della città europea, si tratta qui di una precisa questione di metodo, dal momento che l'estensione dei ragionamenti che qui si stanno facendo anche a realtà geografiche, e quindi culturali, politiche e istituzionali, ben differenti tra loro, avrebbe reso molto più difficoltoso il lavoro, come testimoniato anche dalle esperienze di chi si è cimentato in simili esercizi (Fainstein, 2001; 2009; Ponzini, 2011). Per comodità si è scelto quindi di limitare il campo di indagine alla sola realtà del nostro continente, in ossequio anche a quei criteri adottati per la selezione dei casi di studio di cui si parlerà a breve.

## 2.1. Struttura, metodologia e presentazione dei casi di studio

Questa ricerca si svolge basandosi su di una doppia metodologia di lavoro che vede, da una parte, un'analisi prettamente di tipo bibliografico utilizzata sia per la ricostruzione del contesto da cui il fenomeno che si vuole osservare emerge (Parte

---

<sup>7</sup> Si veda in proposito la difficoltà che sovente si incontra nel momento in cui si tenta di perimetrare un tema alquanto diffuso nel panorama disciplinare italiano, ovvero quello dei c.d. centri minori (IFEL, 2011).

I), sia per l'analisi di dettaglio delle questioni che si stanno affrontando (Parte II), cui seguirà l'analisi di due casi di studio appositamente selezionati attraverso cui si tenteranno di verificare le indagini effettuate nei primi due momenti (Parte III). Le parti che compongono questo processo che è quindi fatto di osservazione, identificazione del fenomeno, analisi e verifica comporranno quindi la parte conclusiva del lavoro (Parte IV), all'interno della quale si tenterà di mettere a sistema tutta la quantità di informazioni raccolte durante il lavoro di ricerca.

Di come si sia intesa questa prima parte del lavoro si è già detto, ma standosi qui dando conto degli argomenti legati alla metodologia e alla struttura del lavoro sarà innocua una ripetizione utile invece ad avere un quadro più completo. L'intera ricerca si compone di quattro parti, di cui questa che ci apprestiamo a concludere costituisce allo stesso tempo tanto un'introduzione quanto la prima e fondamentale. La particolare natura di questo lavoro ci ha spinto infatti a seguire un processo logico che permettesse di ricostruire come dall'analisi del contesto, e dunque dall'osservazione della realtà, emergessero quelle questioni fondamentali che si è deciso di porre al centro di un lavoro di ricerca. Nello specifico dunque, attraverso l'analisi bibliografica della storia più o meno recente tanto della città quanto della disciplina urbanistica è emerso come vi fossero alcune questioni meritevoli di approfondimento, e cioè in particolare le evoluzioni delle dinamiche e delle logiche operative seguite per la gestione delle trasformazioni urbane nella città contemporanea. Infine sempre in questa prima parte si è detto come nello specifico questa indagine sarà portata avanti, e quindi seguendo quale metodo e dando quale struttura al lavoro.

Nonostante l'analisi del contesto da cui muove la ricerca sia stata alquanto approfondita, per quanto riguarda specificatamente l'oggetto del lavoro non si è fatto altro che darne qui una descrizione. È invece questo lo scopo della parte seconda del lavoro, durante la quale si scenderà nel dettaglio di simili questioni sia analizzando quali siano le diverse logiche operative che hanno caratterizzato le varie stagioni dell'urbanistica e sia quelli che sono gli ambiti cui queste logiche sono applicate, ovvero le trasformazioni urbanistiche in generale e i *large scale urban development projects* in particolare. In questa seconda parte, quindi, dopo una disamina di che cosa si sia inteso qui per "dinamica" o "logica operativa", si rifletterà più compiutamente attorno ad alcuni temi che sono i differenti modelli decisionali cui queste possono essere ricondotte, e successivamente alle diverse applicazioni che questi modelli hanno conosciuto nello specifico della disciplina urbanistica. Verranno quindi indagati i diversi modelli operativi seguiti nelle varie stagioni che hanno caratterizzato la città, ponendo soprattutto l'accento sulle cause che hanno portato a quella che, come si vedrà, è una loro costante evoluzione. Come secondo punto di questa parte si entrerà poi nello specifico della questione delle trasformazioni urbane, ricostruendone genesi del concetto e moderne accezioni per giungere quindi alla dettagliata analisi di quella particolare forma di trasformazione

di cui qui si sta trattando, vale a dire quella dei *large scale urban development projects* cui si è già avuto modo di fare un accenno.

Se queste prime due parti verranno portate avanti principalmente attraverso l'analisi bibliografica nazionale e internazionale, utile sia a ricostruire dinamiche passate che a ricostruire la critica che di queste è stata fatta, nella terza parte del lavoro si utilizzerà un altro tipo di metodologia di ricerca, e cioè l'analisi di due diversi casi di studio che sono Paris Rive Gauche, a Parigi, e King's Cross Central, a Londra. Attraverso questi due casi si vorrà tentare di mostrare, con maggiore efficacia rispetto a un'analisi esclusivamente teorica, in che modo quelle considerazioni fatte in precedenza circa le dinamiche e logiche operative seguite nell'urbanistica della terza modernità caratterizzano quella particolare categoria di trasformazione urbana che sono i *large projects*, andando quindi ad analizzare in particolare "perché" e "come" questi fenomeni di cui si sta parlando si verificano coerentemente. L'aver evidenziato concetti quali "perché" e come "come" non è casuale, essendo infatti questa la metodologia per una ricerca basata sui casi di studio suggerita da Yin (2003), e che qui si è scelto di utilizzare. Ancor più della costruzione di teorie che partono dall'evidenza empirica (Eisenhardt, 1989), e consci dei rischi che questa metodologia potrebbe comportare (Flyvbjerg, 2006), si è scelto qui di seguire una simile strada convinti proprio dalle parole di Yin, che difende l'utilità di una simile tecnica in primo luogo quando, a essere indagato, è un fenomeno contemporaneo, immerso in un contesto reale e i cui confini non sono chiaramente evidenti.

### 2.1.1. Selezione dei casi

Sempre rimanendo nella descrizione della Parte III del lavoro, non si può tuttavia non dire delle motivazioni che hanno portato all'individuazione di questi specifici casi di studio. In proposito si può dunque dire come la loro selezione sia stata frutto di un'analisi di corrispondenza con due criteri previamente stabiliti, che sono la "significatività" e la "comparabilità".

Per quanto riguarda il primo, si vuole intendere come si sia scelto di individuare dei casi che fossero innanzitutto capaci di apportare un contributo concreto alle analisi qui svolte, e dunque come i casi dovessero contenere in maniera evidente quelle caratteristiche che qui si stanno indagando. Per queste ragioni i progetti analizzati sarebbero dovuti essere innanzitutto il frutto dell'attività di una pluralità di soggetti, essendo un assunto della ricerca come la definizione dell'assetto urbano non sia più una prerogativa del solo soggetto pubblico al quale si associano invece con sempre maggiore frequenza soggetti portatori di interessi parziali. In secondo luogo, inoltre, i casi sarebbero dovuti essere capaci di restituire quella complessità che, come si è detto, caratterizza oggi i contesti metropolitani

contemporanei, e dunque essere dei casi dove, al loro interno, emergono aspetti interessanti da indagare sotto il profilo della regia tecnica cui è affidato il compito della loro conduzione. Va da sé come da questa selezione risultino dunque immediatamente escluse tanto le operazioni di trasformazione urbana di iniziativa totalmente pubblica quanto, parimenti, quelle di iniziativa totalmente privata, e cioè quelle operazioni che non presentano alcuna particolarità nella composizione dei soggetti che intervengono nel processo di definizione, ingegnerizzazione e gestione. In secondo luogo, risponde sempre al criterio della significatività la scelta di casi complessi anche da un punto di vista funzionale, ovvero casi che, per via dell'impatto che riescono a generare sull'intero contesto urbano, possano essere considerati propriamente dei *large scale urban development projects*. Quando si parla di *large projects* emerge sempre l'ambiguità legata alla possibile corrispondenza con una certa soglia dimensionale, la quale si è però detto come sarebbe difficilmente traducibile a un mero parametro quantitativo. Se ciò che rende tale un *large project* è dunque non la sua "grandezza fisica" ma il suo "peso" all'interno del contesto urbano in cui è collocato, l'analisi porterà a preferire quegli interventi che non ricorderanno semplici addizioni al tessuto circostante già consolidato ma trasformazioni che rivestono all'interno della città un'occasione di trasformazione delle sue dinamiche interne (Ceccarelli, 2005).

Per quanto riguarda invece il secondo criterio, ovvero quello della comparabilità, un aspetto che andrà innanzitutto chiarito è come la ricerca voglia indagare le logiche operative attraverso cui vengono attuati e gestiti i grandi interventi di trasformazione urbana in senso assoluto, senza cioè individuare delle "scuole" di gestione diverse per i diversi contesti nazionali. Per questo motivo, la comparabilità di cui si parla qui non sarà tesa a raffrontare tra loro i diversi casi, quanto piuttosto a raffrontare questi e il fenomeno generale di cui si sta parlando. Sempre essendo la ricerca basata su una pluralità di casi, tuttavia, si apre allo stesso tempo il bisogno di far sì che le esperienze siano diverse ma pur sempre assimilabili, e di far sì che nonostante le differenze specifiche e di contesto queste possano essere lette in maniera trasversale restituendo risultati comparabili e aggregabili.

Per fare ciò, possono tornare utili alcune ricerche già effettuate sul tema delle trasformazioni urbane, le quali ci permettono alcune semplici catalogazioni. La maggior parte dei *large projects* può essere ricondotta a un numero finito di categorie, nel senso che da un punto di vista empirico risulta come le maggiori trasformazioni urbane, indistintamente nella nostra e in altre realtà internazionali, insistano su alcuni episodi ricorrenti. Della più radicale trasformazione che ha interessato le città occidentali negli ultimi decenni si è già detto, dunque sarà facile capire come la prima di queste catalogazioni comprenda la trasformazione di vaste aree urbane che, se un tempo ospitavano i luoghi della produzione industriale, ospitano oggi un ben diverso tipo di attività. Questa risulta essere una delle tipologie

più diffuse, visto che progetti di trasformazione che insistono su ex aree industriali dismesse possono essere ritrovati in quasi tutti i maggiori contesti urbani.

Accanto a questa tipologia di interventi se ne possono tuttavia rilevare altre, parzialmente ricollegate alla prima. Nelle grandi città portuali le attività prevalenti erano legate, prima del declino della grande industria, alla movimentazione di materie prime e prodotti finiti dell'industria stessa, mentre le mutazioni produttive di cui si è parlato hanno spesso ridotto questi volumi di traffico spesso svuotando queste strutture della loro funzione originaria. È questo il caso della riqualificazione di *waterfronts* marittimi e fluviali e di intere aree portuali, tra cui si può ricordare uno dei casi più emblematici di tutta l'esperienza europea, ovvero quello di Bilbao.

Contrariamente al caso delle città marittime e fluviali, poi, in altre realtà collocate nell'entroterra la movimentazione di merci avveniva non tramite attività portuali ma per mezzo di grandi nodi logistici ferroviari, che assumevano anche la funzione di approvvigionamento delle risorse necessarie ai consumi delle grandi realtà metropolitane. Questo caso è in buona parte differente rispetto a quello appena descritto, in quanto qui la dinamica principale non è di natura produttiva bensì di carattere economico: queste aree nodali, in molti casi, sono collocate in aree un tempo poste ai margini della città, ma che nel tempo sono state circondate dalle successive espansioni che le hanno letteralmente inglobate, facendole a loro volta diventare "nuove" aree centrali. Le pressioni economiche legate al valore di queste aree, dunque, hanno in molti casi spostato nelle nuove periferie i centri di stoccaggio e approvvigionamento, liberando queste vaste aree centrali la cui particolarità, però, è quella di essere fortemente connesse con il resto della città e del suo intorno.

L'ultimo caso ricorrente, infine, è quello della riqualificazione di aree urbane residenziali considerate degradate, dove ciò la concentrazione di strati sociali spesso disagiati ha prodotto un fenomeno di ghettizzazione che molte amministrazioni hanno deciso di contrastare tramite, appunto, interventi di riqualificazione fisica e funzionale.

Questa breve e sommaria tipizzazione ha lo scopo di dimostrare a cosa ci si riferisce qui quando si parla della necessità di rendere comparabili i diversi casi di studio, dal momento che tutte queste categorie citate presentano delle specificità proprie che renderebbero poco agevole una lettura trasversale soprattutto nella misura in cui non è il caso in sé che si vuole analizzare nello specifico. Per questa ragione si vuole che i casi scelti siano riconducibili ognuno alla medesima categoria, che nello specifico sarà la terza e cioè quella relativa agli snodi logistici e ferroviari. La scelta di questa categoria e l'esclusione delle altre sono dettate dal fatto che questa è quella che, a sua volta, meglio rispetta il primo criterio della significatività, soprattutto nella sua accezione di "peso" dell'intervento nell'intero sistema urbano. I nodi logistici, da sempre, sono punti nevralgici dell'assetto urbano, tanto ieri quando erano chiamati a gestire l'approvvigionamento di merci tanto oggi, quando ai flussi di cose sostituiscono i flussi di persone diventando le nuove porte delle città. Inoltre,

proprio per via dell'integrazione con il sistema dei trasporti, sono questi i luoghi in cui sarebbe preferibile la localizzazione di funzioni di rango elevato, corroborando nuovamente il criterio della significatività. Per via del loro peso, infine, sono questi i grandi progetti di trasformazione urbana maggiormente in grado di modificare gli equilibri urbani complessivi, manifestando fattivamente il determinarsi di quelle dinamiche che sono state poste a oggetto di tutta la ricerca.

Applicando questi due criteri al *panel* delle diverse operazioni di trasformazione urbanistica tuttora in atto nei principali contesti metropolitani europei, la scelta è dunque ricaduta sul caso di Paris Rive Gauche e su quello di King's Cross Central.

Il primo di questi due casi, denominato Paris Rive Gauche, è il progetto di trasformazione avviato a partire dal 1990 di una vasta area di 130 ettari situata nel quadrante sud orientale di Parigi, e precedentemente occupata dal principale scalo merci ferroviario della capitale. Questo primo caso di studio ha la particolarità di rappresentare, assieme all'insieme di interventi legati ai Giochi Olimpici di Barcellona '92 e alla riqualificazione dei Docklands di Londra, uno dei primi esempi di grande progetto di trasformazione urbana nell'accezione che si sta qui considerando, ovvero un'operazione che esula dalla mera riqualificazione di un'area urbana degradata o non più utilizzata ma che finisce per riuscire a modificare gli equilibri urbani di tutto il contesto nel quale si inserisce.

Una prima ambiguità da risolvere riguarda tuttavia proprio la poca originalità della scelta di un caso di studio già ampiamente trattato nella letteratura specializzata, ma che, di contro, può risultare estremamente utile ai fini di questo lavoro. In questo senso la scelta di prendere in esame un simile progetto, peraltro non ancora ultimato nonostante la sua longevità, è dettata da due ordini di motivazioni, uno di carattere spiccatamente concettuale e l'altro maggiormente pratico. Per quanto riguarda il primo, Paris Rive Gauche è un progetto che risulta essere coerente con i criteri di selezione che sono stati finora definiti, dal momento che: presenta meccanismi tecnici e amministrativi molto interessanti circa le logiche operative seguite tanto nella fase di implementazione che in quella di gestione del progetto; vede la partecipazione di una pluralità di soggetti pubblici e privati, che vanno dallo Stato francese alla municipalità di Parigi, passando per il gestore ferroviario francese e per una lunga serie di operatori i quali, tutti assieme, vanno a comporre quell'unico soggetto complesso che mantiene la titolarità e la responsabilità della gestione del progetto che è la Société d'économie mixte SEMAPA; è una trasformazione che, per via sia dell'importante componente dimensionale che per la posizione estremamente centrale, oltre che per le funzioni che in essa sono state localizzate, determina effetti rilevanti sul contesto urbano complessivo, ridefinendo molti dei flussi esistenti. Per quanto concerne la motivazione di carattere pratico, invece, Paris Rive Gauche sconta sicuramente il difetto della poca appetibilità tipica dei casi di studio di cui si è già visto e letto

molto, ma una tale caratteristica può al contempo diventare una risorsa, dandoci la possibilità di definire un quadro organico della questione che con la ricerca si intende indagare. Se l'obiettivo di questo lavoro è comprendere in che modo mutino le logiche operative che sottendono la realizzazione delle grandi operazioni di trasformazione urbana, l'approfondimento di un caso di studio precursore di queste manifestazioni che vogliamo indagare ci può dare l'opportunità di ricostruire questa problematica fin dalle sue origini, contrariamente a quanto potrebbe fare un caso più recente. Come ultimo aspetto, infine, occorre notare che in questo senso la scelta appare obbligata, dal momento che se si paragona Paris Rive Gauche al già citato caso della riqualificazione dei Docklands londinesi risulta infatti come nel secondo non emergano le questioni che si vogliono indagare quanto piuttosto le criticità che attraverso questo studio si vogliono superare, essendo questo uno dei casi emblematici del fallimento delle dinamiche operative sorte durante gli anni della *concertazione assoluta* (Carmona, 2009).

Il secondo dei casi selezionati presenta invece un'importante serie di analogie con quello parigino appena descritto, ma allo stesso tempo anche alcune sostanziali differenze che vale la pena di evidenziare. Anche la riqualificazione denominata King's Cross Central riguarda la trasformazione del principale scalo merci ferroviario della città, l'omonima King's Cross nel quadrante nord-orientale di Londra, e anche in questo caso si assiste a una collaborazione estremamente stretta tra un folto numero di attori, che vanno dalle varie autorità pubbliche ai diversi committenti privati, passando per i tecnici incaricati della gestione urbanistica dell'intervento. Inoltre, anche la trasformazione di King's Cross può essere considerata un intervento "significativo", dal momento che le funzioni che questo è destinato a ospitare, e il sistema di connessioni con il conteso metropolitano, stanno già ora determinando degli effetti sostanziali sugli equilibri urbani esistenti.

Per quanto riguarda più specificatamente il tema delle logiche operative che lo sottendono, poi, se nel primo caso l'interesse è dettato in primo luogo dall'operato di un apposito soggetto pubblico-privato incaricato di gestire in maniera unitaria la trasformazione, in questo l'interesse gravita attorno al fatto che King's Cross Central rappresenta lo stato dell'arte di quei fenomeni che si stanno indagando, in quanto frutto di una continua e complessa serie di interazioni tra tutti i soggetti che non ha uguali in gran parte del panorama internazionale. Per quanto riguarda invece il criterio della "comparabilità", King's Cross differisce sotto molti aspetti dal caso francese, sia sotto il profilo della genesi dell'intervento che sotto quello della collocazione temporale. Il primo caso, come si avrà modo di vedere, viene ideato e voluto dall'autorità pubblica – sia al livello statale che a quello locale – che, vista la particolare complessità del progetto, decide di sperimentare una forma di gestione estremamente originale, soprattutto considerato il periodo in cui questa prende forma. Diversamente, il caso di King's Cross si colloca sempre in una strategia territoriale definita da soggetti pubblici – nello specifico la necessità di provvedere a

uno scalo ferroviario dedicato alla linea ferroviaria dell'alta velocità che collega l'Inghilterra alla Francia – ma viene definita e condotta principalmente da soggetti privati, che avviano la trasformazione con l'intento di sfruttare le potenzialità economiche del sito.

La lettura comparata di questi due casi ben potrebbe riuscire a restituirci due diverse tipologie di progetto, ovvero una in cui è il soggetto pubblico il principale attore della trasformazione, che si avvale però della collaborazione di attori diversificati per riuscire a gestire un simile intervento, e un'altra in cui la componente imprenditoriale risulta essere maggiormente dominante, e di come comunque si riesca a condensare questo interesse con quello generale che le autorità pubbliche sono chiamate a tutelare. Infine, anche la componente temporale ci aiuta nel nostro intento di utilizzare i casi selezionati in modo da ricavare una lettura organica della questione dal momento che, se il primo caso è un progetto datato e che quindi ha ormai raggiunto un buon grado di attuazione, il secondo è un progetto sicuramente più recente, che ci permette di leggere le evoluzioni che, in questo decennio che li separa, sono intercorse nelle logiche e nelle tecniche utilizzate per gestire simili interventi. Quando si dice che King's Cross Central è un progetto recente, infatti, si fa riferimento al fatto che nonostante da almeno due decenni siano state avanzate delle proposte di trasformazione del sito, è solo dai primi anni del nuovo secolo che queste hanno materialmente preso corpo, rendendo di fatto King's Cross Central un progetto del tutto nuovo che nulla ha a che vedere con i tentativi precedenti.

Aggiungendo poco ai contenuti della ricerca ma molto alla descrizione del processo che ne ha caratterizzato gli sviluppi, si vuole poi notare come inizialmente questa dovesse annoverare anche un terzo caso di studio, ovvero quello della Centralità Metropolitana di Pietralata a Roma. Questo caso era stato inizialmente selezionato in quanto, pur discostandosi parzialmente dai primi due, avrebbe potuto comunque apportare un contributo significativo, trattandosi della sostanziale riproposizione, prevista dal nuovo Piano Regolatore della città di Roma approvato nel 2008, del famoso progetto per il centro direzionale romano. Come noto, il Sistema Direzionale Orientale avrebbe dovuto concentrare la maggior parte delle funzioni tipiche di una città che rappresenta il cuore amministrativo di un Paese nel quadrante est della città, cioè quello che ruota nodo ferroviario della Stazione Tiburtina soggetta proprio in questi anni a un'imponente opera di riqualificazione. Nonostante un'origine che risale al Piano Regolatore del 1962, questo progetto non vide mai la luce per tutta una serie di questioni per il cui approfondimento si rimanda, tra gli altri, al ben noto testo di Italo Insolera (2001).

Negli anni più recenti, l'ultimo strumento urbanistico capitolino ha nuovamente deciso di proporre un intervento simile se non nei contenuti almeno nella forma e nell'ambizione, inscrivendolo in quel sistema delle centralità che è il cardine su cui si fonda il Piano stesso. Questo terzo caso di studio, dunque, avrebbe



dovuto rappresentare una sorta di contro-caso, trattandosi di un esempio non solo di nuove dinamiche operative ma anche di come tra i motivi del sostanziale fallimento del progetto SDO potesse essere annoverata anche l'arretratezza della cultura dell'epoca di gestire una trasformazione urbana talmente complessa.

Nonostante similmente nobili intenti, tuttavia, negli anni in cui questa ricerca si è sviluppata non è stato parallelamente registrato nessun segno di vita relativo al progetto, che infatti non ha mai visto nemmeno gettare le basi per un suo prossimo avvio. Con rammarico, dunque, si è dovuto preservare il complesso del lavoro facendo a meno di un terzo caso cui si voleva guardare con interesse, implicitamente sottolineando come a quella criticità di cui si è appena detto non è forse ancora tempo di parlare al passato.

Terminando questa presentazione con l'ultima parte che compone il lavoro, ovvero quella dedicata alle conclusioni, non si vuole in questo momento anticipare le considerazioni che la caratterizzeranno. La chiave di lettura con cui occorre guardare a questo lavoro è infatti di tipo induttivo e non deduttivo, e dunque il senso cui occorre guardare a questa ricerca è quello che vuole che dall'osservazione della realtà segua la definizione di un'ipotesi, la quale solo dopo una fase di sperimentazione porterà all'elaborazione delle sue conclusioni finali. È ovvio come, coerentemente con la critica popperiana, questa fase di osservazione non parta da un presupposto di neutralità che, se difficilmente applicabile al campo delle scienze fisiche e matematiche, risulterebbe ancora più falso nel campo delle scienze sociali. Nonostante ciò, però, e sempre in maniera coerente con la natura di questo lavoro, quello che qui si vuole tentare è di porre l'attenzione non solamente sull'oggetto e sui risultati della ricerca, ma anche e soprattutto al processo di ricerca stesso, che se qui si è semplicemente iniziato è che invece dal prossimo capitolo entrerà compiutamente nel vivo.



## PARTE II

# Logiche operative e *large scale urban development projects*

### 3. Dell'evoluzione dei modelli decisionali e delle logiche operative: verso l'affermazione di un approccio incrementale

Nella prima tra le parti che compongono questo lavoro si è avuto modo di ricostruire il contesto da cui la ricerca prende origine ed entro il quale si muove e si sviluppa, nonché di individuare il suo oggetto e cioè l'analisi delle evoluzioni che hanno interessato le modalità di azione sulla città contemporanea. Oltre a questo, nella parte precedente si è detto anche di come questa indagine sarebbe stata costruita, ovvero per mezzo del confronto tra la letteratura in materia e il caso di due *large scale urban development projects* appositamente selezionati. Se dunque alla lettura empirica dei due casi sarà dedicata la parte terza della ricerca, in questa seconda si vuole approfondire il contesto teorico che fa da sfondo alle questioni che qui si stanno affrontando, e cioè dapprima il dettaglio delle diverse logiche operative per l'azione sulla città che si sono susseguite nel passato recente, e quindi il fenomeno dei grandi progetti di trasformazione urbana, che costituirà l'oggetto del prossimo capitolo. La trattazione che segue sarà volutamente di tipo descrittivo, nel senso che una vera e propria lettura critica, o in certo senso un giudizio, circa le diverse logiche operative che possono essere rintracciate nella storia urbanistica recente, sarà rimandata alla quarta e ultima parte della ricerca, nei confronti della

quale questo capitolo e quello che seguirà andranno quindi intesi in maniera preparatoria.

Ciò detto occorre precisare come la ricostruzione di questa panoramica circa le differenti logiche operative susseguite nel tempo, alla quale si aggiunge la ricostruzione delle ragioni che hanno spinto per il passaggio da una logica all'altra, non potrà non tenere conto di ciò che proprio rispetto a questo panorama si pone a monte. Come suggerisce il titolo stesso di questo capitolo e come si avrà modo di vedere, infatti, l'evolversi delle logiche di azione materiale sulla città discende in larga misura da alcuni profondi cambiamenti occorsi nelle modalità di costruzione stessa delle scelte urbanistiche, e cioè quei "modelli decisionali" cui si fa riferimento nel titolo. Si avrà modo di argomentare, dunque, come la tesi che qui si sostiene è che le evoluzioni di cui si sta parlando discendano a loro volta da un ben più profondo mutamento culturale, ovvero quello che ha portato la disciplina urbanistica a essere considerata, da una scienza squisitamente razionale, un processo di natura incrementale. Le relative evoluzioni delle modalità operative attraverso cui le scelte generali trovano una materiale attuazione, che sono il vero oggetto della nostra indagine, non difficilmente potranno quindi essere considerate un adattamento a questo mutamento originario, e dal quale sarà necessario partire in questo lavoro di ricostruzione.

Nei precedenti capitoli si è già fatto riferimento al lavoro di Bobbio sui processi decisionali nei contesti politici e amministrativi, nel quale l'autore afferma come la cultura politica occidentale si sia basata per un lungo intervallo di tempo, che parte sin dagli inizi del '900 per affermarsi definitivamente a partire dal secondo dopoguerra, sull'aspirazione o sul mito di poter ridurre il processo di formazione delle scelte a una forma di calcolo, secondo un modello decisionale definito razional-comprendivo. Questo tipo di modello è così definito in quanto da un lato intende le decisioni come un processo di scelta dei «*mezzi* che permettano di raggiungere *fini* dati nel modo migliore possibile (più efficace, meno costoso) e si risolve perciò in un processo di *massimizzazione*» di tipo appunto "razionale". Allo stesso tempo, questo modello è definito anche "comprendivo" in quanto «presuppone un'indagine completa del campo decisionale. Cerca di non lasciare nulla al caso o all'improvvisazione. Ambisce a sconfiggere l'incertezza».

Questo modello decisionale ha avuto un notevole successo nel processo di definizione delle scelte politiche e amministrative durante la gran parte dello scorso secolo, e con ben poche distinzioni di carattere geografico all'interno tanto di contesti occidentali quanto in quelli rientranti nella sfera d'influenza sovietica (Sternberg, 1989). Entrambi questi universi, infatti, hanno per lungo tempo tratto giovamento dai numerosi punti di forza di un simile modello, risultante ampiamente utile sia in un contesto liberale come forma di efficientamento economico, che in un contesto di economia pianificata quale quello socialista. Tra le ragioni di un simile successo, Bobbio ne cita in particolare tre, che sono (I) la capacità «di creare uno

spazio sottratto alla politica, ai suoi mercanteggiamenti e alle sue visioni di breve respiro» a cui contrapporre invece un'esaltazione tecnocratica; (II) la capacità di «contrastare la tradizionale razionalità burocratico-formale delle amministrazioni pubbliche, trasformando la loro responsabilità nei confronti delle regole, in responsabilità rispetto ai risultati»; infine (III), la capacità di sfruttare a pieno «l'enorme aumento delle possibilità offerte dalle tecnologie informatiche nella raccolta e nella gestione delle informazioni», le quali permettono tra l'altro di semplificare, rendendole «più realistiche e padroneggiabili, tecniche decisionali che fino a poco tempo fa potevano apparire troppo complesse, per il numero delle variabili coinvolte o la massa di dati da esplorare».

Il modello razional-comprensivo ha guidato il processo di formazione delle scelte pubbliche riguardanti non solamente un lungo periodo di tempo o un ampio contesto geografico, ma anche un ampio spettro di fattispecie. Tra queste non fa eccezione alcuna la definizione degli aspetti fisici e funzionali dei contesti urbani, e in particolar modo della loro impetuosa crescita dimensionale occorsa negli anni immediatamente seguenti il secondo conflitto mondiale. In questo caso, infatti, quello che Bobbio definisce come il "mito" del modello razional-comprensivo trova una delle sue massime espressioni per mezzo di un altro "mito" (Ascher, 2001; Stella Richter, 2006), ovvero quello del piano urbanistico e, più in generale, dell'idea che il presente e il futuro dei contesti urbani potessero essere cristallizzati razionalmente per mezzo di un insieme di disegni e regole.

Prima ancora che il modello razionale diventasse il perno attorno al quale ruotava il processo di formazione delle scelte pubbliche, l'urbanistica aveva già trovato come proprio fondamento generale un altro modello teorico di riferimento anch'esso altrettanto razionale, vale a dire quello derivante dalle idee formalizzate durante il 4° Congresso del CIAM<sup>8</sup> e successivamente nella Carta di Atene del 1933. Secondo questo modello, dove trova definitiva consacrazione la visione urbanistica e sociale di Le Corbusier (Richards, 2007), la città avrebbe dovuto tendere verso un equilibrio funzionale basato sulla netta separazione tra le sue componenti e su di un massiccio utilizzo dello zoning, che proprio in quegli anni aveva fatto il suo definitivo passaggio dalla sponda americana dell'oceano Atlantico a quella europea (Di Biagi, 1998; Mumford, 2000). L'idea di semplificare la nascente complessità dei contesti urbani per mezzo della loro netta separazione e del loro successivo riassetto, al pari di una macchina o di un organismo vivente, è di per sé piuttosto vicina alla ratio che può essere posta alla base del modello razional-comprensivo, il quale trova tra i suoi fondamenti proprio la separazione tra le diverse parti che formano la complessità di un problema, alla quale si risponde poi per mezzo di una dettagliata strategia di intervento esplicitata in un programma o in un piano di tipo onnicomprensivo. Non può dunque sorprendere se gli anni della

---

<sup>8</sup> Congresso Internazionale di Architettura Moderna.

definitiva affermazione dell'urbanistica intesa come scienza generale, o comunque non più come quell'esperimento artistico puntuale di cui si è trattato nei capitoli precedenti, vedono l'instaurarsi di un equilibrio di lunga durata tra il modello dominante di produzione delle scelte pubbliche e il modello dominante per la costruzione delle crescenti realtà urbane.

Come afferma tuttavia Bobbio proseguendo nella sua descrizione del modello razional-comprensivo, a un certo punto della storia il mutare di alcune fattispecie di contesto portò al suo progressivo accantonamento, il quale può essere ricondotto anche a problematiche intrinseche del modello stesso. Tra queste, l'autore cita innanzitutto la pretenziosità insita nel tentativo di riduzione a mero calcolo degli elementi che contribuiscono alla formazione di una scelta. Gli attori, cioè, come non possono sempre essere definiti del tutto illogici, non possono al contempo essere definiti del tutto razionali per via del loro limitato accesso alle informazioni e per via della loro non immunità all'errore. In secondo luogo, non sembra sempre possibile operare una distinzione netta tanto tra i vari elementi che compongono il problema, quanto tra i fini e i mezzi che dovrebbero guidare la decisione. Infine, e questo è un punto che ci interessa particolarmente, il modello razional-comprensivo deve necessariamente essere basato sulla presenza di un decisore unico, individuale o collettivo che sia, portatore cioè di una visione univoca e non contraddittoria.

Nel concludere la descrizione di questo modello, l'autore fa però una precisazione estremamente importante, e cioè quella secondo cui l'approccio razional-comprensivo, più che un «paradigma normativo» o un insieme di regole per la formazione delle decisioni, andrebbe inteso e visto come un modello di lettura, ovvero come un modello interpretativo utile a «spiegare ai posteri l'adozione di determinate scelte politiche o amministrative, che vengono così interpretate come il risultato di processi intenzionali o razionali». La tesi sostenuta da Bobbio è dunque come, più che un modello reale cui i processi decisionali fanno ricorso, quello razional-comprensivo trovi la sua massima applicazione nel tentativo di giustificare ex post le decisioni assunte, le quali risulteranno sicuramente corrette in quanto frutto del calcolo razionale e comprensivo che ne ha guidato la formazione. L'idea infatti che le decisioni possano essere assunte all'interno di «contesti conflittuali», o indipendentemente da «un piano o un disegno», condizioni queste invece sicuramente aderenti alla realtà dei contesti sociali, non trova posto all'interno del modello decisionale in questione. Per questo motivo, secondo l'autore il modello razional-comprensivo interviene non come guida alla formazione delle scelte, bensì come legittimazione del risultato di processi che saranno differenti rispetto a quelli contenuti nel paradigma, e dei quali però non se ne conoscerà il dettaglio in quanto opacizzati dalla pretesa razionalità del modello.

Come in precedenza si è tentato di creare un parallelo tra il modello decisionale razional-comprensivo e la teoria posta alla base di gran parte

dell'urbanistica moderna, ovvero quella derivante dalle prescrizioni contenute nella Carta di Atene, anche quest'ultima questione circa la reale natura del modello decisionale può essere paragonata ad alcune ambiguità prettamente urbanistiche.

Tornando al paragone tra il processo decisionale in campo pubblico e quello in campo urbanistico, e semplificando al massimo un discorso di per sé molto più complesso, possiamo dire come l'urbanistica di derivazione lecorbuseriana trovi la sua massima sublimazione all'interno dello strumento del piano, attraverso il quale tutte le connessioni tra le diverse componenti che compongono i contesti urbani, attentamente separate in precedenza per mezzo dello zoning, vengono finalmente definite in maniera unitaria. Continuando tuttavia a limitare il nostro campo di analisi al solo problema della formazione delle scelte, può essere interessante riportare quanto evidenziato da Mazza (1998) quando afferma che il piano urbanistico «riproduce i rapporti e gli equilibri di potere che si stabiliscono nello spazio urbano», fungendo da «regolamento di conti tra gli attori in gioco». Ciò che afferma l'autore, dunque, è come il piano urbanistico tradizionale sia la risultante di quell'interazione tra attori pubblici e privati che nei contesti urbani trovano il manifestarsi dei propri interessi. Spostandoci su di un piano più strettamente giuridico, poi, la stessa accezione di cui rende conto Mazza può essere trovata anche in Stella Richter quando afferma, con riferimento esplicito al quadro normativo italiano, che «lo strumento preordinato al governo del territorio, la sede nella quale debbono trovare composizione i relativi conflitti d'interesse, l'elemento di razionalizzazione delle trasformazioni territoriali, è sempre il piano regolatore».

Similmente a quanto avviene nel modello razional-comprensivo, anche all'interno del processo di formazione delle scelte urbanistiche tipiche del secondo dopoguerra l'accento viene dunque posto sul prodotto, in questo caso il piano regolatore, anziché sulle dinamiche che ne hanno portato alla formazione, le quali sono invece poste interamente a monte di tutto il processo e legittimate, nel caso italiano, attraverso il doppio meccanismo della adozione/approvazione da parte del decisore unico e cioè del soggetto pubblico.

Nel momento in cui si accetta la validità di un parallelismo tra il modello di formazione delle scelte pubbliche e quello di formazione delle scelte urbanistiche, si può quindi ritenere utile mantenere questo parallelismo anche nel momento in cui del primo modello si evidenzia la ragione principe che ne ha portato all'accantonamento. Riprendendo quanto affermato da Bobbio, e in particolare un estratto già citato nella prima parte di questo lavoro, la contraddizione a cui il modello razional-comprensivo non riesce a rispondere è quella relativa al fatto che «le decisioni sono sempre – in qualche misura – l'esito di processi collettivi», che «emergono all'interno di un contesto interattivo». Quindi, «assumere le decisioni come l'esito di giochi condotti, a vario titolo, da più attori dotati di proprie risorse, obiettivi e logiche di azione comporta un mutamento dell'unità di analisi».

Quella che in queste pagine si sta conducendo è, ovviamente, un'analisi estremamente parziale di un fenomeno ben più vasto, ovvero quel il passaggio da una stagione "moderna" a una "contemporanea" su cui in maniera estesa si sono concentrati i capitoli precedenti. Si è già avuto modo, cioè, di discutere delle profonde differenze che intercorrono tra gli anni del secondo dopoguerra e quelli in cui si sta vivendo ora, fatti di dinamiche economiche, architetture istituzionali, comportamenti sociali e questioni ambientali che difficilmente possono essere paragonati tra loro. Per quanto concerne questa nostra indagine parziale, tuttavia, il punto che qui si vuole evidenziare è come il modello di definizione – o di legittimazione – delle scelte pubbliche che ha dominato la prima di queste due stagioni sia stato in grado, seppur con alti e bassi, di assicurare il governo della società e delle economie non solamente occidentali. Nel momento in cui, però, quella serie di questioni principalmente di natura economica ma anche sociale di cui si è detto hanno cominciato a manifestarsi, affrontare la principale contraddizione del modello decisionale di riferimento ha cominciato ad assumere una veste di ineluttabilità. La questione a cui qui si sta facendo riferimento è quindi quella concernente l'incapacità del modello in questione di assicurare un sottofondo teorico e pratico per quell'interazione tra gli attori che è invece insita nella natura se non delle decisioni pubbliche in generale, quantomeno di quelle all'interno dei contesti sociali complessi. È dunque questo il quadro che ha portato, a partire dalla fine degli anni '60, allo svilupparsi di una nuova corrente all'interno delle scienze politiche prima e in molte altre discipline, tra cui l'urbanistica, poi, ovvero quella dell'incrementalismo che vede in Lindblom uno dei suoi primi e più noti teorici.

Il fondamento su cui si basa l'incrementalismo, per usare la dizione originaria di Lindblom (1959; 1965), o il modello incrementale per usare quella di Bobbio, è dunque proprio la critica che per ultima abbiamo visto circa il modello razional-comprensivo, e cioè l'idea per cui alla base delle decisioni pubbliche non vi possa essere l'esercizio tecnico e razionale di un decisore unico da solo in grado di comprendere tutte le possibili varianti. A ciò, il modello incrementale risponde contrapponendo una costruzione nel tempo delle scelte e basata sulla costante ricerca di un equilibrio tra gli attori di volta in volta coinvolti nelle decisioni, i quali non saranno più chiamati a rispettare con le loro azioni un rigido disegno determinato ex ante ma concorreranno altresì alla sua stessa definizione.

Come è lecito aspettarsi, nemmeno il filone avviato da Lindblom risulta essere esente da critiche che infatti nel tempo sono state mosse, prima tra tutte quella riguardante il tema dell'apparente vulnus democratico insito nel modello incrementale. In questo senso, la critica che Bobbio pur non avanzando restituisce è quella per cui ogni interesse coinvolto nel processo d'interazione sarà sostenuto da un rispettivo gruppo di difesa partigiano, sebbene la realtà voglia che non tutti i gruppi d'interesse possano contare sullo stesso potere di difesa. L'esempio tipico è in questo senso quello della contrapposizione tra interessi economici e ambientali



dove, nella maggior parte dei casi, saranno i primi a poter contare su «sistemi di difesa» più efficaci. A questa critica il sistema incrementale risponde notando come anche in un sistema caratterizzato da un decisore unico, come nel caso di un sistema istituzionale fortemente centralizzato, la probabilità che i poteri “più deboli” sovrastino quelli “più forti” è limitata, con la sostanziale differenza per cui, nel sistema incrementale, il processo d’interazione diventa evidente e non più opacizzato dall’accezione legittimante del modello razional-comprendivo.

In secondo luogo, un’ulteriore critica mossa all’incrementalismo è quella riguardante l’impossibilità, in mancanza di un disegno univoco stabilito a priori, di coordinare e far convergere l’insieme delle scelte verso un medesimo scopo, finendo per far sì che queste agiscano in maniera slegata. A questa che è la critica mossa tra gli altri da Dryzek (1983), il modello di Lindblom risponde ricordando come nessun attore possa essere dotato di un livello di razionalità capace di prevedere il futuro, suggerendo quindi come il sistema delle relazioni debba essere finalizzato non al rispetto di un disegno impossibile ma al far emergere «una razionalità a posteriori». Il tema della limitatezza della razionalità è inoltre stato posto anche ultimamente al centro del dibattito accademico da Taleb (2001; 2007), il quale propone in questo senso l’interessante metafora del “cigno nero”<sup>9</sup> di cui può essere utile servirsi per meglio identificare le questioni di cui si sta parlando. Secondo Taleb, alcuni importanti avvenimenti del passato più recente come il crollo dell’universo sovietico, la definitiva ascesa di internet, o gli accadimenti del 11 settembre, hanno prodotto dei mutamenti nella definizione delle politiche pubbliche sostanzialmente non prevedibili in precedenza, andando dunque a giustificare l’impossibilità della definizione a priori di un disegno razionale che rimanesse valido per il futuro.

Prima ancora della perfezione del sistema di relazioni tra gli attori proposto dal sistema incrementale, dunque, ciò che sembra emergere è la sostanziale inadeguatezza del modello razional-comprendivo a guidare i processi di definizione delle scelte pubbliche in maniera trasparente, non essendo da questo contemplato l’errore e non trovando spazio al suo interno quell’interazione tra gli attori che contraddistingue invece i contesti sociali contemporanei. Le risposte che a queste problematiche sono proposte dal modello incrementale, invece, sembrano meglio adattarsi alla realtà, ed è infatti per questo motivo che in molti campi del governo

---

<sup>9</sup> La metafora del cigno nero utilizzata da Taleb si riferisce alla fallibilità dei sistemi di previsione razionali, seppur coadiuvati dai sistemi matematici. In particolare la metafora si riferisce alla frase del poeta latino Giovenale «rara avis in terris nigroque simillima cygno», ovvero «un uccello tanto raro in terra quanto un cigno nero» (Satire, VI, 165). All’epoca in cui la frase venne coniata, infatti, i popoli europei non avevano mai avuto modo di avvistare un cigno nero, cosa che avvenne solo con la scoperta del continente australiano di cui la specie è originaria. La metafora sottende dunque l’idea di come un evento, nonostante possa essere considerato estremamente raro a partire dalle informazioni date al momento, non è impossibile che si verifichi in futuro, e dunque come l’idea che eventi non preventivati possano invece manifestarsi deve sempre essere considerata nella definizione di scenari futuri.

pubblico si è assistito, negli ultimi decenni, a un progressivo mutamento delle logiche di fondo seguite per la definizione delle scelte pubbliche.

Come nel caso del primo modello, il nostro vero interesse per quest'approfondimento è tuttavia quello di riuscire a capire quali effetti questa sorta di inversione di paradigma abbia determinato nella disciplina entro la quale questa ricerca è annoverata, ovvero quella dell'urbanistica. In precedenza si è infatti detto di come il modello culturale divenuto riferimento per gran parte dell'urbanistica novecentesca sia stato quello ereditato dalle teorizzazioni del CIAM e dalla Carta di Atene, e si è visto inoltre come questo modello risultasse essere per molti versi perfettamente coerente con quello dominante il campo della definizione delle scelte pubbliche, ovvero quello razional-comprensivo.

Le riflessioni avviate nel campo delle scienze politiche a partire dal lavoro di Lindblom hanno portato a una sorta di contagio che ha toccato un grande numero di altri settori, come quello istituzionale ed economico in primo luogo, ma anche un gran numero di discipline. Tra queste non fa eccezione nemmeno la nostra, dove infatti il ruolo della razionalità nella definizione delle scelte, principio di riferimento per l'elaborazione dello strumento cardine di cui questa si è lungamente servita e cioè il piano onnicomprensivo, ha conosciuto una lunga e per molti versi non ancora esauritasi fase di ripensamento.

La bibliografia sul tema dei mutamenti avvenuti in questo senso negli ultimi trent'anni è oltremodo ampia, e affronta la questione sotto numerosi punti di vista e in modo tale da sostenere tesi volta per volta differenti e contrastanti. Nella prima parte del lavoro si è già avuto modo di affrontare sommariamente la questione, ma più di tutti si è avuto modo di dire come non sia interesse precipuo di questa ricerca contribuire al merito di quest'approfondimento.

Ciò premesso, e con il principale intento di darne conto, un nuovo confronto con il caso italiano ci permette di ricordare come in Italia una riflessione sull'adeguatezza dello strumento urbanistico fondamentale e ovvero il Piano regolatore generale (PRG) introdotto dalla legge 1150/42 sia forse sempre esistito, come testimoniato dai numerosi processi di revisione normativa, riusciti o solo tentati, che si sono susseguiti nel tempo (Salzano, 2003; Scattoni, 2004; Palermo, 2009; Campos Venuti, 2010). È solo a partire dalla fine degli anni '80, tuttavia, e più compiutamente nei '90, che a essere avviata è una riflessione forse più matura, e disciplinare prima ancora che normativa, circa molte tra le questioni che abbiamo avuto modo di vedere finora.

È dunque in questi anni che vengono recepiti dal dibattito disciplinare alcuni temi quali, primo tra tutti, la scarsità delle risorse pubbliche derivante a sua volta dal ridimensionamento del ruolo dello Stato. A questo ridimensionamento si cominciò a rispondere facendo entrare nel dibattito disciplinare il tema del «riconoscimento delle varie dimensioni dell'interesse pubblico e delle pluralità di differenti soggetti attori delle relative tutele e promozioni», ovvero una multiforme

ed esplicita apertura al contributo dei soggetti privati nella definizione delle scelte urbanistiche (Ombuen, 2000). Seguendo un processo oramai avviatosi, quindi, a entrare in crisi sarà per ultimo proprio l'elemento che più di tutti aveva segnato l'epoca precedente, ovvero il piano regolatore generale e con esso l'idea di far coincidere lo sviluppo futuro delle città con un disegno statico, dettagliato e onnicomprensivo. È infatti durante il XXI Congresso dell'INU tenutosi a Bologna nel 1995 (INU, 1995) che la messa in discussione del PRG prende definitivamente corpo, dando l'avvio a quel noto processo di suddivisione del piano in due componenti separate iniziato dalla revisione della normativa regionale toscana in materia di governo del territorio, e seguita poi da numerosi altri casi analoghi. Dopo una lunga assenza, inoltre, il tema dell'aggiornamento della normativa urbanistica ritornerà persino in Parlamento attraverso la proposta di adeguamento alla riforma del Titolo V del 2001 (Mantini e Lupi, 2005), che anche se non portata a termine confermerà la consistenza del processo di revisione avviatosi.

### 3.1. Logiche operative della pianificazione urbanistica

La profonda e radicale evoluzione circa le modalità di definizione delle scelte pubbliche ha dunque avuto un impatto per nulla secondario sulle modalità di definizione delle scelte urbanistiche, testimoniando di come tra le due esista e sia esistito un rapporto di sostanziale coerenza mantenutosi nel tempo. Nel tentativo di adeguare le seconde alle prime, dunque, ciò cui si è assistito è stato il profondo mutamento tanto nella natura quanto nella forma degli strumenti urbanistici tradizionali, i quali hanno in certo senso cercato di trovare a loro volta una coerenza al mutare del contesto di riferimento. Quello di cui si parla rimane tuttavia nient'altro che un "adeguamento", dal momento che tanto la «assoluta utilità» quanto la «la totale inutilità, anzi dannosità» del piano urbanistico continuarono a rappresentare tesi ben poco attendibili (Nigro, 2003).

Se tuttavia questo tema non solo non è nuovo ma è anzi stato già ampiamente dibattuto, il vero interesse di questa ricerca è di indagarne un secondo che da questo deriva. La domanda che muove questo lavoro è infatti, come noto, quella che porta a comprendere come siano cambiati, alla luce dei fatti di cui si è tenuto conto, non tanto i processi di formazione delle scelte urbanistiche né la forma con cui queste vengono esplicitate, bensì le logiche attraverso cui queste stesse sono materialmente messe in atto. Parlando delle diverse e possibili forme di "adeguamento" tra i due modelli, Palermo afferma infatti come sembri esistere uno «scarto spesso rilevante fra alcuni problemi emergenti e i modelli procedurali e organizzativi con i quali dovrebbero essere affrontati», ed è dunque indagare proprio questo scarto, al fine di contribuire a colmarlo, l'oggetto del nostro lavoro.

All'approfondimento di quelle che sono, a nostro avviso, alcune tra le più interessanti esperienze europee di adeguamento delle logiche operative ai mutamenti del quadro decisionale è interamente dedicata la Parte terza della ricerca. Al fine di meglio comprendere e introdurre proprio quanto verrà detto in seguito, ciò che si vuole eseguire ora è invece una ricostruzione anche sommaria di quelle che sono state nelle diverse stagioni le logiche operative cui si è ispirata la definizione delle decisioni urbanistiche.

### 3.1.1. La logica plan-led

La prima tra le logiche operative che vale qui la pena di approfondire è quella che più ha caratterizzato la stagione dell'urbanistica tradizionale, ovvero quella che, prendendo in prestito un termine anglosassone, possiamo definire *plan-led* e cioè orientata alla pedissequa attuazione delle scelte fissate all'interno dello strumento urbanistico generale. Per meglio comprendere il funzionamento di questa logica è utile fare riferimento a un caso concreto quale è quello del contesto italiano, che come si vedrà durante la lettura dei casi di studio trova infatti numerose analogie anche in altri contesti.

Il ben noto sistema piramidale di piani introdotto dalla Legge urbanistica fondamentale del 1942 collocava, al vertice di questo sistema, lo strumento del Piano territoriale di coordinamento (PTC), la cui competenza inizialmente affidata al Ministero dei Lavori Pubblici fu poi trasferita alle singole regioni. Secondo la visione originaria, dunque, al PTC veniva dato il compito di (art. 5, comma 1) «orientare o coordinare l'attività urbanistica da svolgere in determinate parti del territorio nazionale», e cioè il compito di coordinare l'elaborazione dei singoli piani comunali in tutto il territorio nazionale prima, o regionale poi. Si è già detto di come i Piani Territoriali di Coordinamento non riuscirono mai a vedere la luce nel nostro Paese, in quanto nei circa trent'anni in cui la competenza rimase in capo al Ministero dei LL. PP. alcun Piano venne effettivamente redatto.

Subito al di sotto dei PTC, in questo sistema di pianificazione definito anche "a cascata" si colloca quindi il Piano regolatore generale d'iniziativa comunale, attraverso il quale le singole amministrazioni provvedono alla definizione dell'assetto urbanistico nei territori di loro competenza indicando essenzialmente (art. 7, comma2):

- «la rete delle principali vie di comunicazione stradali, ferroviarie e navigabili e dei relativi impianti»;
- «la divisione in zone del territorio comunale con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona»;

- «le aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù»;
- «le aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico nonché ad opere ed impianti di interesse collettivo o sociale»;
- «i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico»;
- «le norme per l'attuazione del piano».

Ai piani regolatori era dato dunque il compito di assicurare un ordinato assetto del territorio comunale in un'epoca di massiccia espansione demografica e quindi fisica dei centri urbani, per mezzo della prescrizione di regole e dell'utilizzo dello zoning funzionale. Secondo il disegno originario della Legge, inoltre, l'assetto datosi da ogni comune doveva risultare coerente con le strategie generali di assetto territoriale definite dall'autorità centrale, facendo cioè sì che i PRG risultassero coerenti con i PTC entro cui erano compresi. Il fatto però che alcun piano territoriale fosse mai stato elaborato dal Ministero fece sì che la coerenza tra i due strumenti non avvenisse ex ante bensì ex post, per mezzo cioè del doppio meccanismo di adozione del PRG da parte del Consiglio comunale e di sua successiva approvazione da parte del Ministero dei LL.PP.

Rileggere questa affermazione subito dopo la descrizione dei principi fondanti il modello decisionale incrementale potrebbe, in un certo senso, fare pensare a una coerenza tra questo modello e il sistema di pianificazione che nella realtà dei fatti si venne a determinare, per via del fatto che ai PRG, nonostante la norma, fosse richiesto non di risultare "coerenti" con un disegno prefissato quanto di risultare "compatibili" con una strategia che di volta in volta si andava a delineare. Una simile affermazione è tuttavia oltremodo azzardata in quanto, come afferma Stella Richter, «la possibilità, anzi la maggiore facilità, per il Ministero di svolgere la sua parte nel processo di pianificazione anche senza la preventiva approvazione del piano territoriale di coordinamento portò al sostanziale abbandono di quel primo, teoricamente fondamentale, pilastro del sistema», e cioè l'abbandono dell'idea che i singoli piani comunali dovessero risultare coerenti o compatibili con una strategia generale di assetto del territorio nazionale.

Alla base della piramide, o della cascata, che gerarchizzava il sistema dei piani territoriali e urbanistici si poneva infine il Piano particolareggiato di esecuzione (PPE), di iniziativa comunale e al cui interno dovevano risultare (art. 13, comma 1):

- «le masse e le altezze delle costruzioni lungo le principali strade e piazze»;
- «gli spazi riservati ad opere od impianti di interesse pubblico»;
- «gli edifici destinati a demolizione o ricostruzione ovvero soggetti a restauro o a bonifica edilizia»;

- «le suddivisioni degli isolati in lotti fabbricabili secondo la tipologia indicata nel piano»;
- «gli elenchi catastali delle proprietà da espropriare o da vincolare»;
- «la profondità delle zone laterali a opere pubbliche, la cui occupazione serve ad integrare le finalità delle opere stesse ed a soddisfare prevedibili esigenze future».

Nel tempo, una discreta serie di altri piani attuativi si sono aggiunti al PPE. Tra questi, due meritano particolare menzione e sono il Piano per l'edilizia economica e popolare (PEEP) e il Piano di lottizzazione convenzionata (PLC). Il primo di questi due strumenti, ovvero il PEEP, ha un funzionamento per nulla dissimile da quello del PPE, con la sola differenza che a monte di qualsiasi attribuzione di edificabilità vi è l'espropriazione, a valore agricolo, delle aree su cui sorgeranno gli interventi<sup>10</sup>, determinando quindi una forte correzione di quei meccanismi di sperequazione fondiaria tipici del PPE su cui si tornerà in seguito. Non dissimile dal PPE è inoltre anche il PLC<sup>11</sup>, che dal primo si differenzia in quanto proposto ed elaborato non dal Comune ma direttamente dai privati, i quali si impegneranno, appunto tramite convenzione, a provvedere alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria e alla loro successiva cessione al soggetto pubblico a titolo gratuito.

Il meccanismo di attuazione delineatosi nell'urbanistica italiana di stampo razionale trovava dunque il proprio fondamento nella definizione di un preciso assetto urbano contenuto all'interno del Piano regolatore generale, che avrebbe dovuto quindi trovare materiale compimento per mezzo dell'elaborazione di un ulteriore livello di dettaglio utile a garantire, come dice Salzano, «il passaggio all'esecutività». Il PRG infatti, sempre come afferma l'autore, «non è sufficiente per passare dalla *generica attribuzione* di una parte del territorio alla destinazione residenziale, produttiva, ecc. alla *specifica indicazione* di quali lotti siano concretamente edificabili, con quali quantità, forme, ecc. [...]. Il piano attuativo è quindi *il tramite tra prg e progetto edilizio*».

La logica operativa alla base del sistema *plan-led* che vuole il passaggio del livello attuativo come un mero dettaglio delle previsioni inserite a monte nel PRG è però ancora più evidente se si guarda alle distorsioni che di questo sistema si vennero a determinare in Italia. Fatto salvo il Piano di lottizzazione convenzionata, infatti, il PPE si basava su una spiccata sperequazione nella redistribuzione della

---

<sup>10</sup> Limitati nello specifico alla sola realizzazione di edilizia sociale. Lo strumento del PEEP è stato infatti introdotto nell'ordinamento italiano per mezzo della Legge 18 aprile 1962, n. 167, recante "Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree per l'edilizia economica e popolare".

<sup>11</sup> Strumento originariamente già previsto dalla Legge 1150/42 ma profondamente rivisto per mezzo della Legge 6 agosto 1967, n. 765, recante "Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150".

rendita fondiaria, ma soprattutto su di un generalizzato ricorso all'istituto dell'esproprio. Una generalizzata avversione a questi due aspetti fece dunque sì che di PPE in Italia se ne videro ben pochi. Come riporta Stella Richter, dunque, «il sistema ha così imboccato una via del tutto diversa da quella prevista dalla legge, con piani regolatori generali dettagliati, in modo da rendere superflue le specificazioni del piano particolareggiato, e con il ricorso allo strumento della sua attuazione diretta mediante licenza edilizia (o concessione o permesso di costruire, secondo le epoche), preceduta eventualmente da un piano di lottizzazione».

Degli effetti perversi di questo meccanismo sullo sviluppo urbanistico italiano parla a lungo e compiutamente Salzano, al quale si rimanda. Ciò che invece ci interessa qui rilevare è come questa "deviazione" dal sistema previsto dalla legge sia stata possibile in quanto, nonostante la struttura piramidale dei piani, la logica di fondo che non a caso abbiamo definito *plan-led* rimaneva comunque quella per cui le trasformazioni urbane altro non fossero che la materiale realizzazione dei contenuti del piano, rese possibili indipendentemente dal suo livello di dettaglio.

### 3.1.2. La logica property-led

Le contraddizioni insite nel modello urbanistico tradizionale sono per molti versi evidenti. Da una parte, infatti, questo parte dall'assunto per cui un disegno statico e di lungo periodo come quello contenuto nel piano regolatore possa mantenersi valido nel tempo, visto e considerato che il suo processo di aggiornamento, ovvero l'istituto della variante prevista dall'ordinamento italiano, è un processo non più semplice o veloce della redazione del piano stesso. In secondo luogo, poi, questo modello non tiene conto, o ne tiene solo parzialmente, della complessità degli attori che a vario titolo hanno voce nella definizione delle scelte urbanistiche, essendo tanto il meccanismo di redazione del piano, quanto quello della sua attuazione, teoricamente chiuso a cui non è pensabile che l'istituto delle osservazioni possa ovviare. Infine, questo modello dimostra evidenti carenze da un punto di vista economico: la logica operativa *plan-led* che ne consegue si basa infatti su di un intervento diretto da parte del soggetto pubblico, che se poteva essere ritenuto percorribile nell'epoca immediatamente successiva il secondo dopoguerra non è più considerato attuale in una stagione di forte e definitiva compressione della capacità di spesa dello Stato e delle sue autonomie; quindi il modello si basa su un'insostenibile sperequazione, dal momento che il meccanismo di distribuzione dei diritti edificatori previsto dal PPE è un meccanismo profondamente discriminatorio che, in maniera non sempre giustificata, premia alcuni proprietari e ne penalizza altri.

Con il tentativo di ovviare a queste contraddizioni, dagli anni '80 si sviluppa in Italia, ma questa volta in misura maggiore in altri contesti geografici, un processo

di revisione dei modelli urbanistici in un certo senso “invertito”, dove alla logica operativa basata sulla sola attuazione delle prescrizioni del piano se ne sostituisce una dove il singolo intervento prevale sul disegno generale. Questa è, in estrema sintesi, la natura della seconda tra le logiche operative che si sono succedute nel passato recente, ovvero la logica *property-led* che, come il nome stesso suggerisce, pone come suo elemento fondante la massimizzazione dei valori immobiliari.

Diversamente da quanto avvenuto con la descrizione della logica precedente, trovare espliciti fondamenti teorici che si pongano alla base della logica *property-led* è un compito assai meno agevole. Molte sono infatti le cause che possono essere poste all’origine e alla diffusione di questa logica, la quale origina probabilmente proprio nella serie di mutamenti della struttura economica mondiale di cui ampiamente si è discusso nella prima parte e che, è forse bene ricordare, è un qualcosa di ben più complesso del concetto cui in Italia si fa riferimento quando si parla in maniera dispregiativa di speculazione.

La crisi del modello di produzione industriale fordista portò, a partire dalla fine degli anni ’70, alla necessità di trovare nuovi settori dominanti che fossero in grado di alimentare i processi economici. Sono dunque questi gli anni in cui dalla produzione di merci, antico fulcro economico fin dagli albori della rivoluzione industriale, l’attenzione mondiale inizia a concentrarsi sul tema dell’immateriale, trovando in particolare nella finanza un nuovo campo di azione. Parallelamente, lo storico interventismo economico dello Stato d’ispirazione keynesiana trova negli stessi anni la propria definitiva messa in discussione, mentre politiche più spiccatamente liberiste, ispirate dalle teorie di Hayek e della Scuola di Chicago, fanno da sfondo a quella stagione della *deregulation* che dagli Stati Uniti di Ronald Reagan e dal Regno Unito di Margaret Thatcher si diffusero ben presto altrove e con una rapidità eccezionale.

Questo nuovo corso economico e sociale si tradusse, per quanto riguarda la disciplina urbanistica, in un concetto di per sé alquanto semplice, ovvero l’idea che tutto l’apparato regolatorio che contraddistingueva l’urbanistica tradizionale altro non fosse che un impedimento per la libera espressione del potenziale economico insito nell’attività edilizia, e che dunque l’abbattimento proprio di quell’insieme di regole e norme avrebbe potuto stimolare in positivo la crescita economica. Come detto prima, cioè, a una logica operativa che vedeva nelle singole trasformazioni urbane la materiale realizzazione di un disegno futuro si risponde in questo secondo caso con un singolo intervento, che diventa strumentale non più alla costruzione di quel disegno quanto direttamente alla produzione di nuova ricchezza economica.

Contrariamente a quanto fatto finora, utilizzare ora il caso italiano per esemplificare un discorso generale può essere fuorviante, dal momento che la materiale applicazione di quanto appena descritto portò, nel nostro Paese, a una serie di azioni ben poco edificanti. Con la Legge del 3 gennaio 1978, n. 1, recante norme in materia di “Accelerazione delle procedure per l’esecuzione di opere



pubbliche e di impianti e costruzioni industriali”, all’articolo 1 si afferma che «l’approvazione dei progetti di opere pubbliche [...] equivale a dichiarazione di pubblica utilità e di urgenza ed indifferibilità delle opere stesse» (comma 1). Più avanti, quindi, la Legge continua affermando che (comma 4) «nei casi in cui lo strumento urbanistico vigente contenga destinazioni specifiche di aree per la realizzazione di servizi pubblici, l’approvazione dei progetti preliminari di lavori pubblici da parte del consiglio comunale, e dei conseguenti progetti definitivi ed esecutivi di lavori pubblici da parte della giunta comunale, anche se non conformi alle specifiche destinazioni di piano, non comporta necessità di varianti allo strumento urbanistico medesimo [...]». Attraverso questa norma, cioè, viene introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento il concetto di variante automatica alla strumentazione urbanistica vigente, introducendo dunque il principio secondo cui alcuni interventi fisici sulla città e sul territorio potessero anche risultare in contrasto con le prescrizioni del piano.

Di per sé questo concetto non contrasta con quella logica che come si è visto si andava contemporaneamente ad affermare in altri paesi europei e non solo, e cioè l’idea che gli interventi fisici di trasformazione potessero anche essere messi in atto indipendentemente dalle prescrizioni urbanistiche o dalla conformità a un disegno generale. Ciò che tuttavia rese poco edificante questo processo, per alcuni versi anche di rinnovamento della normativa italiana, fu però che venne seguito da una serie diffusa di comportamenti che andavano ben oltre i limiti di una opinabile ma motivata idea di deregolamentazione delle attività edilizie, sfociando piuttosto in un generalizzato malcostume. La gravità di quanto si sta dicendo fu quindi confermata dall’emanazione di quel provvedimento che rende l’Italia un *unicum* internazionale, ovvero la Legge 28 febbraio 1985, n. 47, recante “Norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia. Sanzioni amministrative e penali”, nota anche come primo condono edilizio.

Se dunque in Italia il diffondersi della logica *property-led* dette vita a comportamenti poco interessanti e probabilmente molto discutibili, in altri paesi l’idea che al diminuire delle regole e al crescere degli incentivi alle attività edilizie private potesse rispondere una generalizzata crescita economica (Fainstein, 2001) portò ad alcuni esempi quantomeno utili alla nostra trattazione, come quello della riqualificazione dei Docklands londinesi sull’Isle of Dog, su cui sorse il famoso centro direzionale di Canary Wharf. Questo rappresenta infatti un caso scuola di livello mondiale nell’ambito delle logiche *property-led*, per via della sua capacità di restituire in maniera estremamente chiara, sintetica ma complessiva vizi e virtù di questo modello.

La ristrutturazione economica iniziata negli anni ’70 e tesa a espellere la grande produzione industriale dalle città europee portò, nel 1980, al progressivo smantellamento dell’area portuale londinese. Per via della sua vicinanza al centro cittadino, la porzione occidentale di quest’area venne inoltre, ancor prima del 1980,

posta al centro di alcuni progetti di riqualificazione basati prevalentemente sulle logiche *plan-led* viste in precedenza, che in sostanza erano le medesime su cui si basava il Planning Act inglese del 1947, ovvero la normativa urbanistica fondamentale (Brindley *et al.*, 1996).

Dopo tuttavia una lunga serie di studi e di infruttuose proposte di riqualificazione basate sul tentativo di connettere in maniera organica questa porzione di territorio al suo intorno urbano (Travers Morgan, 1973; Gordon, 2001), nel 1981 la decisione del governo cittadino di istituire nell'area una *Enterprise Zone*, ovvero una sorta di zona franca dove convogliare incentivi economici quali sgravi fiscali e istituti premiali, portò alla redazione del Isle of Dogs Development and Design Guide (LDDC, 1981) che, come afferma Carmona (2009) nel suo esaustivo studio dedicato al caso, stava quasi a dimostrare come «i tempi fossero cambiati», e come «il governo locale non avrebbe mai più avuto quel potere che aveva in passato».

Ciò che ne seguì fu dunque la realizzazione di quell'enorme quartiere direzionale che a tutt'oggi rappresenta il secondo polo finanziario londinese, in aperta competizione con la altrettanto famosa City. Per quanto interessa questo lavoro, invece, ciò che ne seguì fu la realizzazione di una nuova addizione urbana completamente slegata dal suo intorno, il cui unico scopo era quello di intercettare la crescente domanda di uffici alimentata dall'esplosione di quel terziario che proprio in quegli anni stava facendo la sua definitiva ascesa (Brennan, 1985). Come nota ancora Carmona, infatti, l'offerta di uffici fu l'unico imperativo cui il progetto era chiamato a rispondere, mentre ogni altra considerazione circa aspetti legati alla mobilità, alle residenze o agli spazi pubblici rimase per lungo tempo inascoltata. A testimoniare la nuova concezione che le trasformazioni urbane assumono in questa stagione interviene infine la vendita, nel 1988, dell'intero progetto a uno dei più grandi gruppi immobiliari dell'epoca, ovvero la canadese Olympia & York.

Se nel primo modello analizzato la logica che guidava l'azione sulla città era quella della sola attuazione delle previsioni di piano, in questa seconda l'inversione di cui si parlava si manifesta in modo evidente, nel senso che la trasformazione viene completamente slegata da un disegno generale diventando invece una entità a sé stante che si occuperà in prima persona, e non quindi più in maniera strumentale, di intercettare una domanda che se prima era sociale ora diventa economica. Come l'evento della vendita dell'intero progetto testimonia, inoltre, il non essere un evento strumentale alla realizzazione di un disegno fa della trasformazione un bene economico al pari degli altri, e che dunque come qualsiasi altro bene può essere acquistato e venduto.

È tuttavia proprio quest'ultimo evento che, in un certo senso, suggella e conclude definitivamente quella nuova stagione dell'urbanistica che si manifesta attraverso la logica *property-led*. Solo due anni dopo l'acquisto del progetto di Canary Wharf, infatti, il gigante immobiliare Olympia & York dichiarerà bancarotta

proprio a causa degli enormi debiti contratti per l'acquisto e dai quali la sopraggiunta crisi immobiliare di quegli anni non permetterà di rientrare. L'essere infatti non funzionale allo sviluppo urbano complessivo rende le trasformazioni totalmente *property-led* come Canary Wharf soggette agli andamenti del mercato, per cui quando intorno al 1990 la crescente domanda di uffici si esaurì il progetto stesso perse qualunque sua funzione, la quale essendo anzi esclusivamente di natura finanziaria causerà un fallimento (Fainstein, 2001).

### 3.1.3. Verso nuove forme di integrazione

Consapevoli di come questa sia un'utile generalizzazione, la logica *plan-led* e quella *property-led* hanno rappresentato il riferimento essenziale per l'azione sulla città contemporanea dal secondo dopoguerra fino alla fine degli anni '70 per quanto riguarda la prima, e per almeno tutti gli anni '80 per la seconda. Come si è visto nelle pagine precedenti, tuttavia, entrambe presentano dei caratteri di debolezza così palesi che difficilmente permetterebbero oggi di concordare con la loro preferibilità, quantomeno nella loro forma originale. Per questo motivo, e tentando di supplire alle carenze che da entrambe sembrano emergere, si sono sviluppate negli anni delle proposte di azione alternative che hanno cercato, ognuna in modo differente, di coordinare la certezza e la liceità della prima con la flessibilità della seconda.

All'approfondimento teorico e pratico di un fenomeno in questo senso particolare e trasversale sono interamente dedicati i capitoli successivi, ovvero quelli destinati a guardare da vicino al fenomeno dei *large scale urban development projects*. In questa fase ci si vuole limitare invece sia a introdurre la questione della necessità di una "terza via" che a un certo punto si è resa necessaria, e sia a offrire una rapida panoramica sulle prime proposte che in questo senso sono state avanzate.

Sia che si faccia riferimento al contesto italiano che ad altre realtà europee, la prima tra le alternative di cui si dovrà rendere conto è quella basata sul tentativo di coordinare la dinamicità e la disponibilità di risorse tipiche del settore privato con la necessità di tutelare l'interesse collettivo tipica del settore pubblico, e cioè la logica della negoziazione.

Come nota giustamente Ombuen (op. cit.), uno dei problemi tipici della logica *plan-led* di derivazione tradizionalista è che le amministrazioni sovente redigevano «piani urbanistici senza badare a quali oneri comportassero per la mano pubblica; ciò avvenne un po' perché le amministrazioni non avevano fondi per porre in essere le opere previste dai piani, un po' perché spesso i piani urbanistici presentavano previsioni di crescita sovradimensionate, confidando nella crescita che sarebbe avvenuta ma anche per accontentare la "fame" di trasformazione che un po' tutti i proprietari fondiari muovevano». Sempre secondo l'autore, ciò ha comportato da un

lato «un deficit di bilancio, scritto con molti zeri nei conti economici dei comuni, derivante da costi effettivi di urbanizzazione notevolmente più alti dei contributi riscossi allo scopo; ma anche, specularmente, un deficit di infrastrutture e realizzazioni pubbliche nel corpo delle città, da affrontare oggi con risorse scarse». A questo tipo di problematiche la completa apertura ai privati cui si è assistito con la stagione *property-led* non ha dato le risposte sperate, ed è per questo che dai primissimi anni '90 si sono cominciate a diffondere in maniera generalizzata prime forme maggiormente compiute di integrazione e interazione tra interessi pubblici e interessi privati.

Il tema delle varie forme di *partnerships* tra i soggetti pubblici e privati è un tema assolutamente non nuovo nel panorama disciplinare internazionale. Già a partire dai primi anni '50, infatti, negli Stati Uniti sono state sperimentate forme di composizione degli interessi diversificati, anche se è soprattutto negli anni '70 che queste sono state affinate e hanno cominciato a diffondersi in maniera generalizzata (Osborne, 2000). Lo scopo di questo tentativo d'intesa va ricercato sicuramente nella volontà di garantire il maggiore consenso possibile tra le finalità stabilite dai soggetti pubblici e le azioni di coloro che, il più delle volte, sono chiamati a mettere in atto le diverse politiche (Akintoye *et al.*, 2008), portando alcuni autori a parlare di una più adeguata *governance* (Kooiman, 1993; Rhodes, 1996) o finanche di una più compiuta forma di democrazia (Newman, 2005). Al contempo però, e in misura anche forse maggiore, queste intese vanno lette come un tentativo di supplire alla atavica mancanza di risorse cui le amministrazioni devono generalmente far fronte. Come afferma Sagalyn (2007), infatti, l'approccio basato sulla *partnership* non tende ad altro se non a far sì che le risorse e le capacità del settore privato possano permettere l'attuazione di quelle politiche a cui il soggetto pubblico non potrebbe mai far fronte da solo.

Accanto a queste voci ne esistono tuttavia altre che sullo stesso tema esprimono un giudizio quantomeno critico. Alcuni autori, ad esempio, notano innanzitutto un rischio, e cioè che ad avere la meglio in un processo di negoziazione finisca per essere il soggetto più allenato a questo tipo di attività, ovvero quello privato, chiamato a contrattare con un soggetto spesso meno portato a questo tipo di gioco (Sagalyn, 2007; Kokx, 2011). Accanto a questi, poi, altri autori sottolineano l'impossibilità di fondo a che degli interessi privati possano intercettare quelli pubblici, notando come l'affermazione di un'impostazione neo-liberale sia destinata a portare più disparità che benefici sociali (Swyngedouw (2005), o notando come le differenze tra la visione di breve periodo del pragmatismo privato e quella di lungo periodo del governo pubblico siano sostanzialmente inconciliabili (Newman, 2001; Clarke 2004).

Il tema della applicazione nella disciplina urbanistica di questi che sono i principi posti alla base della negoziazione tra interessi pubblici e privati è molto vasto, ed è per questo che occorre fare un'importante distinzione circa il momento

della loro applicazione. Basate su forme di composizione degli interessi sono infatti sia il modello che i casi di cui si discuterà più avanti nei prossimi capitoli, ma se in seguito ci si soffermerà sui modi attraverso cui questa composizione interviene nella definizione stessa delle scelte, quelle che qui si vogliono descrivere sono alcune esperienze in materia di integrazione degli interessi limitate però al livello dell'attuazione delle scelte.

Questa è d'altronde la medesima precisazione che effettua Micelli (2004) nel descrivere una delle più note forme di composizione degli interessi pubblici e privati, e cioè quella della perequazione urbanistica. Si è già detto come la logica *plan-led* fosse basata su di un intervento esplicito e diretto dell'attore pubblico nella realizzazione delle trasformazioni urbane, e come questo intervento si manifestasse, quantomeno in linea teorica, per mezzo di un generalizzato utilizzo dell'istituto dell'esproprio. In proposito si è inoltre detto come questo istituto generasse evidenti problemi di tipo distributivo, "premiando" i proprietari dei terreni sui quali erano previste le nuove edificazioni e svantaggiando quelli sulle cui proprietà era prevista la realizzazione di servizi. Oltre a quest'aspetto, tuttavia, non si può non considerare il tema della non rara incapacità, da parte dell'attore pubblico, di provvedere ai relativi espropri per ragioni finanziarie prima ancora che di giustizia, incapacità che si traduce quindi nell'impossibilità di provvedere alla realizzazione dei relativi servizi. Come risposta a questo problema si è diffuso negli anni il sistema della perequazione, attraverso il quale, come afferma sempre Micelli al cui ottimo testo si rimanda per un approfondimento sul tema, «viene meno la distinzione tra aree suscettibili di valorizzazione immediata da parte della proprietà privata e aree vincolate destinate a essere espropriate: tutte le nuove aree nuovamente incluse nel perimetro urbano diventano infatti beneficiarie di uno stesso indice perequativo».

La perequazione non è dunque altro che una logica attuativa basata sulla negoziazione tra attori pubblici e privati. Come afferma lo stesso autore, «attraverso l'impiego del principio perequativo, l'amministrazione distribuisce meno valore privato - meno rendita fondiaria [...] - in quanto chiede alle proprietà interessate dall'espansione urbana un contributo al finanziamento della città pubblica. [...] Se adottiamo la prospettiva inversa, i proprietari privati accettano di cooperare con l'amministrazione al finanziamento della città pubblica e rinunciano a quote del plusvalore fondiario per un *capital gain* ottenuto senza rischi, non più legato all'aleatorietà delle scelte di pianificazione».

Molto simile è poi il caso delle Società di trasformazione urbana (STU) introdotte per mezzo della Legge 127 del 15 maggio 1997 (c.d. Legge Bassanini), le quali ricalcando pedissequamente il funzionamento delle *Société économie mixte* francesi su cui torneremo in seguito permettono l'istituzione di società di capitali miste responsabili della titolarità delle trasformazioni urbane. O ancora è il caso della finanza di progetto, o *project finance*, che introdotta dalla Legge 418 del 18 novembre 1998 permette il concorso dei privati nella realizzazione di opere

pubbliche a fronte dei privilegi economici derivanti dalla gestione, per un tempo limitato, dell'opera stessa.

Tanto il caso della perequazione, della finanza di progetto e delle società di trasformazione urbana, che seppur con nomi diversi rappresentano realtà presenti anche in molti altri paesi, possono tuttavia essere considerate delle forme semplici di composizione tra gli interessi. Come si è accennato in precedenza, infatti, tanto Micelli quanto Palermo (2009) sottolineano la profonda differenza tra forme di interazione tra gli attori limitate alla sola attuazione di scelte già definite a monte, come nei casi in questione, e forme di interazione tra gli attori riguardanti sì gli strumenti attuativi, ma in grado allo stesso tempo di modificare o comunque incidere sulla definizione stessa della scelta per la cui attuazione sono chiamate a intervenire.

È questo il caso di quegli strumenti che in Italia rientrano nella categoria dei cosiddetti “programmi complessi” o “programmi integrati”, vale a dire una vasta selva di strumenti attuativi, dai nomi più vari, introdotti a partire dalla Legge 17 febbraio 1992, n. 179, e da successivi interventi normativi. Per descriverli con le parole di Ombuen, questi strumenti comprendono «integrazione di risorse pubbliche e private, pluralità di funzioni e di soggetti, forme concertative e/o di partenariato, snellezza o agevolazioni amministrative per la definizione dell'iter procedurale, accesso ai fondi pubblici non automatico ma a seguito dell'espletamento di procedure concorsuali o di selezione sulla base di avvisi pubblici».

Solo apparentemente questo insieme di strumenti può essere paragonato al primo, dal momento che se quello, come detto, limita il proprio raggio d'azione all'efficientamento dell'attuazione di scelte già definite, senza la possibilità di poterle modificare, questo secondo contiene tra le altre cose proprio questa capacità, permettendo cioè di operare in contrasto, o per mezzo di una “variante automatica”, il disegno che in teoria sarebbe chiamato ad attuare.

Se dunque il primo gruppo di strumenti, puntando solo a rendere più snelle e talvolta più giuste le modalità di traduzione in reale delle scelte urbanistiche, trova un più facile consenso, questo secondo porta con sé alcune evidenti contraddizioni. Da una parte, infatti, questi strumenti sono stati pensati per poter supplire a tutte quelle problematiche di staticità e lentezza che a lungo abbiamo avuto modo di citare per quanto riguarda il piano urbanistico tradizionale. Dall'altra, però, non contribuiscono a risolvere il problema, bensì ad aggirarlo, fornendo la possibilità di poter provvedere praticamente ai bisogni di cui il piano non riesce a farsi carico senza intaccare la legittimità del piano stesso.

Vero scopo di quest'ultimo paragrafo era tuttavia quello di presentare una rassegna che fosse in grado di introdurre un tema, e cioè quello delle forme di interazione tra gli attori e di composizione tra i diversi interessi di cui questi sono portatori. Se infatti la logica *plan-led* da cui l'urbanistica moderna deriva è

considerata da quasi tutti gli autori come imprescindibile dall'essere superata, e se il tentativo proposto dal modello *property-led* non ha dato i frutti sperati, ciò che abbiamo appena avuto modo di descrivere è il primo tentativo rivolto a un approccio finalmente organico e maturo alla questione. Su questa stessa linea si muovono anche le esperienze che abbiamo deciso di analizzare nel dettaglio, ovvero i due casi di studio che affronteremo nella prossima parte. Prima però di gettare sulla pratica il nostro sguardo, occorre completare la ricostruzione del quadro teorico verso cui procederemo servendoci di uno dei fenomeni in questo senso più rappresentativi, ovvero quei grandi progetti di trasformazione urbana cui è dedicato il capitolo seguente.

#### 4. I *large scale urban development projects*: tra affermazione neo-liberista e urbanistica incrementale

Sempre rimanendo nell'ottica del più generale passaggio da un modello decisionale di tipo razional-comprensivo a uno incrementale, che seppur con le sue criticità può essere definito preferibile rispetto al primo, e sempre rimanendo nell'ottica della traduzione di questo passaggio nella disciplina urbanistica, per approfondire simili questioni può essere utile guardare da vicino a uno dei fenomeni che proprio in questo senso più hanno caratterizzato il dibattito internazionale, e cioè quello dei grandi progetti di trasformazione urbana.

Si è visto finora come l'urbanistica tradizionale fosse caratterizzata da alcune evidenti criticità, alle quali si tentò in prima battuta di rispondere per mezzo di un rozzo annullamento delle logiche su cui il primo modello si basava. La parallela incapacità anche di questa seconda alternativa a contribuire nel lungo periodo all'innalzamento dei livelli di utilità collettiva, tuttavia, ha portato al diffondersi di approcci più complessi alla questione del superamento dell'urbanistica razionale, che dunque possiamo definire come non ancora risolta. O ha portato anche, invertendo il punto di vista, alla questione della traduzione nella disciplina urbanistica del modello di definizione delle scelte pubbliche di tipo incrementale.

Inquadrare in questo contesto il tema dei *large scale urban development projects* è, almeno in prima battuta, alquanto semplice. Oltre agli aspetti già visti, Stella Richter afferma che «il fallimento dell'urbanistica pianificatoria non è dipeso da difetti dell'istituto del piano regolatore in sé, ma dalla sua utilizzazione per fini esorbitanti e impropri. Governare il territorio non è solo conformare la proprietà immobiliare, ma è anche (soprattutto?) programmare e finanziare infrastrutture e opere pubbliche in genere, incentivare o disincentivare iniziative imprenditoriali, garantire servizi pubblici, prevenire l'inquinamento del suolo, dell'acqua e dell'aria, proteggere i beni culturali e molte altre cose ancora, fino forse addirittura all'introduzione di più equi rapporti sociali, come si proponevano i socialisti utopisti del secolo XIX. Non c'è praticamente interesse della collettività e momento della decisione politica che non abbia un aggancio territoriale e quindi in senso lato urbanistico. Ciò significa che il fenomeno è così complesso da rendere impensabile l'affidamento della sua soluzione a un solo strumento, per giunta approvato senza la effettiva partecipazione dei suoi protagonisti e una volta per tutte, con elaborazione anche temporalmente lontana dai concreti conflitti di interessi da dirimere».

A questa critica, generalmente accettata, abbiamo già visto come nessun autore faccia seguire oggi la proposta di un azzeramento delle funzioni da attribuire al piano, la cui veste di cornice per la composizione degli interessi viene anzi sempre confermata. Ciò che viene posto in discussione è semmai la forma attraverso cui il



piano esercita questa sua funzione, che come si è visto ha dato vita al diffondersi dei cosiddetti piani a valenza strategica tanto in Italia quanto, in maniera più compiuta, in altri paesi europei (Healey *et al.*, 1997)<sup>12</sup>.

Per quanto concerne invece l'oggetto della nostra indagine, questo insieme di cause ha portato all'instaurarsi nel tempo di un nuovo rapporto tra la strategia di assetto territoriale complessivo e le azioni materiali attraverso cui questa prende corpo, rapporto che trova un'ottima sintesi all'interno del dibattito tra la "conformità" o la "compatibilità" degli interventi rispetto a un piano. Per via della complessità del tema nonché della sua importanza all'interno di questo lavoro, tuttavia, non è inutile restituire una visione più organica della questione che possa tener conto delle sue diverse sfaccettature.

#### 4.1. Origine e forme del fenomeno

Parlare di origine del fenomeno dei *large scale urban development projects*, o anche grandi progetti di trasformazione urbana, è sicuramente una questione ambigua in quanto ogni intervento fisico all'interno delle città potrebbe essere considerato come tale, quantomeno in un senso strettamente letterale. In prima lettura non ci dà informazioni utili a contestualizzare il fenomeno nemmeno quell'aggettivo "grande" che sovente accompagna questa espressione, che pur restituendo la possibilità di distinguere da un contrapposto "piccolo" intervento di trasformazione urbana, non sembra utile a indicare una precisa soglia dimensionale in grado di fungere da discriminante. Cercare infine aiuto nella letteratura internazionale non sempre dà i frutti sperati, dal momento pur esistendo una letteratura sul tema, da questa non sembra emergere una definizione ufficiale e largamente accettata. Ciò è dunque quello a cui ci si riferiva parlando di ambiguità, in quanto è così che potrebbe sembrare una riflessione sulle origini di un fenomeno che allo stesso tempo occorre anche definire.

Tentando di procedere per gradi e partendo dalle poche certezze in nostro possesso, può essere utile ripetere brevemente quanto detto durante la presentazione del lavoro, e cioè circa la scelta operata in questa ricerca quando si è deciso di utilizzare una terminologia anglosassone al posto di un apparentemente

---

<sup>12</sup> Nel nostro Paese, il termine "piano strategico" fa purtroppo spesso sorgere una questione di ambiguità. In Italia, infatti, con questa dizione si fa spesso riferimento a strumenti di governance territoriale introdotti a partire dagli ultimi anni '90, i quali non costituiscono però degli strumenti urbanistici propriamente detti. Nel caso in questione, dunque, ciò a cui si dovrebbe fare riferimento è la cosiddetta seconda generazione di piani urbanistici, ovvero quella avviata dalla Regione Toscana con la legge regionale 16 gennaio 1996, n. 5, che per prima distingue tra due strumenti separati la componente strategica e quella operativa. Per un approfondimento sulla questione dei piani strategici in Italia si rimanda a Tanese *et al.* (2006), Karrer e Santangelo (2006), Gastaldi (2007) e Ombuen (2007).

più consono italiano. *Large scale urban development project* e “grande progetto di trasformazione urbana” sono infatti, e non solo apparentemente, l’uno la traduzione letterale dell’altro, mentre l’accezione anglosassone non contiene al suo interno nessuna informazione in più o in meno rispetto a quella italiana. Quest’ultima però, e questo è il problema, richiama troppo da vicino un secondo filone di ricerca che ha trovato molto spazio all’interno del recente dibattito accademico italiano, e cioè quello circa il progetto urbano che pur condividendo molto rispetto a questa ricerca presenta anche ulteriori ambiguità a cui si è cercato di non dare spazio<sup>13</sup>.

Abbandonando il piano lessicale per concentrarci su di uno più concreto, occorre dunque tentare di individuare quale tipologia di trasformazione urbana possa rientrare nel novero che qui si sta indagando, e per quali motivi possa differire da un generico intervento di espansione o riqualificazione urbanistica. Nel condurre questo esercizio ci viene sicuramente in soccorso uno dei più esaustivi studi condotti sul tema da parte di Swyngedouw *et al.* e pubblicato nel 2002<sup>14</sup>, del quale ci serviremo per un doppio ordine di motivi: in questo viene da una parte effettuata un’ottima e minuziosa ricostruzione del fenomeno e del suo rapporto con il suo contesto disciplinare, sociale e istituzionale; dall’altra, invece, della questione viene data una lettura critica sicuramente rispettabile ma che qui non si condivide a pieno, la quale sarà usata però in maniera molto prolifica nella parte conclusiva della ricerca. Come dicevamo, dunque, lo studio condotto da Swyngedouw perimetra in maniera drammatica ma efficace il fenomeno quando lo descrive come «la medicina» utilizzata in seguito alle «devastanti ristrutturazioni degli anni ’70 e ’80» per «ricostruire la città, come all’indomani di una guerra», intendendo ancora questa tipologia di progetti come la logica di sviluppo seguita nella maggior parte dei contesti occidentali al fine di «generare crescita futura e guadagnare un vantaggio competitivo nell’attrazione di capitali e investimenti».

Questa descrizione è sicuramente drammatica, ma nonostante ciò ha il merito di riuscire a sintetizzare i principali elementi che contraddistinguono il fenomeno. Il processo di ristrutturazione economica che ha portato all’affermazione del modello cosiddetto neo-liberista ha infatti avuto un impatto effettivamente considerevole sulla struttura e sugli equilibri delle grandi città europee, cancellando quasi improvvisamente molti dei punti di riferimento attorno a cui queste si erano formate nei decenni precedenti e costringendole a fare i conti con la necessità di

---

<sup>13</sup> Vd. nota 6.

<sup>14</sup> Lo studio in questione deriva dalla ricerca “Urban Redevelopment and Social Polarization in the City” (URPIC), condotta nell’ambito del IV Programma Quadro dell’Unione Europea e coordinata da Frank Moulaert ed Erik Swyngedouw. La ricerca prende in esame 13 grandi progetti di trasformazione urbana a Londra, Rotterdam, Berlino, Bruxelles, Copenhagen, Lisbona, Vienna, Dublino, Atene, Bilbao, Birmingham, Lille e Napoli, e pur difettando nel dettaglio dei singoli casi di studio, offre una utile panoramica complessiva che permette di comparare diverse esperienze in altrettanto diversi contesti geografici, culturali e amministrativi.

provvedere a un sostanziale processo di parallela ristrutturazione fisica. Il processo di espulsione dai centri urbani della grande industria manifatturiera non è stato infatti indolore, e non ha lasciato dietro di sé solamente il moltiplicarsi di vuoti urbani dove un tempo sorgevano le attività produttive. Al contrario, questo ha toccato tutti i diversi profili delle società occidentali, le quali hanno cominciato quindi a dover fare i conti non solo con la necessità di un ammodernamento fisico quanto, bensì, con un più profondo ripensamento di tutti i propri equilibri (Harvey, 1989).

L'immagine che vuole le città dell'epoca impegnate a fare i conti con un processo di ricostruzione di tipo post-bellico, per quanto estrema, non è dunque irrealistica, in quanto i conseguenti interventi fisici susseguitisi hanno fatto i conti con un tessuto sociale ed economico da ricostruire fin dalle fondamenta. In questo quadro il diffondersi di grandi progetti di riqualificazione o anche rifunzionalizzazione ha costituito non solamente l'occasione per intervenire sulla città fisica quanto piuttosto l'occasione per ripensare nuovi equilibri che fossero coerenti con le società che si stavano venendo a creare, e allo stesso tempo l'occasione per ripensare il rapporto tra i nuovi settori economici dominanti e la città fisica in cui questi prendono vita. Lo studio appena citato probabilmente non sbaglia, dunque, nel definire i grandi progetti di trasformazione urbana come la medicina attraverso cui la città è stata ripensata, intendendo come questi non vadano letti al pari di un semplice insieme di interventi di natura edilizia quanto come la manifestazione di nuove logiche di sviluppo, finalizzate non alla mera creazione di spazi fisici quanto piuttosto di moderne dinamiche economiche.

Spostandoci infine da un piano concettuale per trasferirci su di un livello più immediatamente pratico, quando parliamo di *large scale urban development projects* ci riferiamo dunque a operazioni infrastrutturali e immobiliari che uniscono tra loro diversi elementi tra cui una sostanziale riorganizzazione funzionale, una potente valenza simbolica, e una forte componente speculativa. Questi interventi interessano infatti, nella maggioranza dei casi, porzioni di città caratterizzate da fenomeni di abbandono o di degrado e da processi di riconversione funzionale, ai quali sostituiscono quelle funzioni che, al pari di quanto avvenuto nella stagione immediatamente precedente con la grande industria, caratterizzano oggi i moderni contesti urbani, e cioè quelle tipiche del settore terziario. In questo senso, e al di là degli aspetti di criticità che abbiamo avuto modo di indagare in precedenza, uno degli esempi più utili a comprendere questa inversione è proprio il caso di Canary Wharf a Londra, dove su di un'area in precedenza destinata a funzioni industriali trova successivamente il suo spazio ideale il nuovo luogo simbolo della produzione economica, e cioè il grattacielo per uffici.

Proprio un elemento simbolico come il grattacielo, poi, ci permette di introdurre un ulteriore aspetto che questi grandi progetti sono spesso chiamati a soddisfare, e cioè il bisogno di nuovi riferimenti iconici per mezzo dei quali veicolare

all'esterno una nuova immagine della città stessa. Come molti studi riferiscono, tra cui quello di Le Galès sulle moderne città europee (2006) o l'ancor più noto "The Global City" di Saskia Sassen (1991), i maggiori centri urbani del continente e del mondo intero sono oramai chiamati a un confronto continuo avente come scopo l'attrazione di investimenti privati. Come nota tra gli altri anche lo studio condotto da Swyngedouw, infatti, il nuovo ordine economico mondiale basato sulla produzione dell'immateriale e che trova nella finanza uno dei suoi settori dominanti necessita non solamente di un contesto fisico adeguato ma anche di un'immagine di dinamismo e di modernità da veicolare all'esterno. Non sorprende dunque se molti tra i grandi progetti urbani più noti ospitano al proprio interno un elemento, il più delle volte architettonico, che da solo si fa ambasciatore non soltanto del singolo intervento ma spesso di tutto il circostante intorno urbano, il quale proprio tramite il grande progetto si mostra al pubblico per vincere quella grande competizione in atto tra le varie metropoli. Competizione che sarà sempre volta ad attrarre nuovi flussi di capitali e persone in grado di continuare a sostenere le dinamiche economiche che, anche per mezzo del singolo progetto di trasformazione, la città ha tentato di intercettare. Sempre per utilizzare degli esempi utili al nostro discorso, è questo il caso della grande trasformazione dell'area fluviale di Bilbao, dove un grande elemento architettonico dalla forte valenza simbolica, nello specifico la nuova sede del Museo Guggenheim progettato da Frank Gehry, si fa carico di trasmettere all'esterno la nuova immagine di una città finalmente in grado di competere tra le grandi metropoli europee.

Come ultimo aspetto che caratterizza i *large scale projects*, infine, non si può non citare anche la forte componente speculativa che molte volte finisce per alimentarli. Questi progetti, infatti, non rappresentano quasi mai espansioni urbane che agiscono sul cosiddetto *greenfield* e cioè sul territorio non già urbanizzato, come potrebbe essere ad esempio il caso del grande quartiere de La Défense a Parigi che sorge lontano e separato dalla città ottocentesca, ma intervengono nel riqualificare porzioni di città ritrovatesi nel tempo inglobate dall'espansione urbana e poste sovente in zone alquanto centrali, dove generalmente alti sono i potenziali inespressi dei valori immobiliari. Questa componente speculativa, intendendo in questo caso l'accezione neutra del termine, insita dei grandi progetti urbani è il motivo principale per cui, almeno nella maggior parte dei casi, questi vengono portati avanti o sostenuti da attori privati, i quali trovano interesse nella loro azione per via del ritorno economico che simili interventi sono in grado di assicurare. I *large scale projects* diventano quindi, per questo motivo, il luogo ideale per il verificarsi delle interazioni tra soggetti pubblici e privati, dove i primi si faranno portatori dell'interesse collettivo passante per la riqualificazione di porzioni urbane spesso degradate e per l'intercettazione di nuovi flussi economici in grado di portare beneficio alle proprie economie urbane, mentre i secondi avranno l'interesse a

intraprendere azioni imprenditoriali che quel potenziale fondiario iniziale è in grado di assicurare.

Dovrebbe a questo punto risultare abbastanza chiaro come non esista una precisa e univoca definizione utile a catalogare i grandi progetti di trasformazione urbana, ma dovrebbe risultare altrettanto chiaro anche come tutti i progetti rientranti in questa categoria condividano alcuni aspetti funzionali e formali comuni. Nel non esaustivo tentativo di tirare le somme di quanto detto e di provare a cimentarci in un lavoro di definizione, possiamo dunque dire come i *large scale urban development projects* siano dei progetti di trasformazione edilizia e infrastrutturale, contenenti il più delle volte un mix calibrato di residenze e attività produttive legate al settore terziario e finanziario, non solamente rilevanti da un punto di vista dimensionale, ma rilevanti soprattutto per quanto riguarda la loro funzione all'interno del processo di ridefinizione degli equilibri nei contesti urbani contemporanei. Attraverso questi interventi si è cercato e si cerca cioè non solamente di ripensare i luoghi abbandonati dalla grande industria fordista e di fornire nuovi spazi per l'ascesa del terziario, quanto di adattare la città fisica alle nuove e multiformi necessità derivanti da quel cambiamento di contesto avvenuto a partire dagli anni '70 del secolo scorso, oltre che di sperimentare nuove forme di composizione tra interessi di natura collettiva e di natura privata.

#### 4.2. Del presunto dualismo tra piano e progetto

In apertura di questo capitolo si è detto di come i *large scale urban development projects* rappresentino, oltre che specifici prodotti urbanistici, il terreno sul quale si è andato concretizzandosi nel tempo un nuovo modo di intendere sia i modelli di riferimento per il governo delle realtà urbane che, soprattutto, le logiche seguite per l'azione materiale sulla città. Oltre agli aspetti che abbiamo appena avuto modo di vedere, i grandi progetti di trasformazione urbana hanno infatti rappresentato l'occasione durante la quale la traduzione nella disciplina urbanistica del passaggio dal modello decisionale razionale e quello incrementale si è concretizzata, producendo nel tempo delle innovazioni alcune delle quali sono state in un certo senso rapidamente abbandonate, mentre altre hanno finito per caratterizzare profondamente l'attualità disciplinare contemporanea. Lasciando al prossimo paragrafo il compito di indagare il rapporto tra *large scale urban development projects* e logiche operative, in questo si vuole ora approfondire il tema del rapporto tra questi e la disciplina urbanistica, riprendendo il ben noto tema della apparente contrapposizione tra piano e progetto.

Questo tema è uno di quelli attorno al quale più di tutti si è condensato il dibattito accademico nel nostro e in molti altri paesi, dibattito alimentato da due visioni contrapposte, o contrapposte solo apparentemente o comunque in maniera

minore rispetto a quanto possa sembrare, basate l'una sull'affermazione del principio del piano e con esso di un disegno complessivo a cui tutti i singoli interventi dovessero tendere, e l'altra sull'affermazione della maggiore adeguatezza del singolo progetto rispetto al piano nel permettere il soddisfacimento dei bisogni urbanistici contemporanei.

Giunto fino a questo punto, il lettore avrà ormai ben chiaro quali sono i temi su cui questa ricerca intende soffermarsi più nello specifico e quali quelli di cui invece si vuole restituire una panoramica complessiva, e avrà dunque capito come questo argomento rientri esattamente in quest'ultima categoria. Nel caso specifico, tuttavia, questo principio risulta essere ancora più valido per due ordini di motivi che sono quelli sostanzialmente anticipati dalla scelta degli aggettivi che compongono il titolo di questo paragrafo. È infatti convinzione di chi scrive come questo dibattito, soprattutto nelle sue forme più accese, sia null'altro che la strumentalizzazione di uno scontro di tipo ideologico che poco apporta, e anzi molto toglie, a un maturo dibattito accademico. In secondo luogo, poi, è convinzione di chi scrive come questa contrapposizione, al contrario del passato recente, non abbia oggi molte ragioni di essere continuata, in quanto superata da una prassi che riconferma il suo essere, alle volte, più matura della teoria.

Nel restituire i caratteri salienti di questo dibattito può essere utile partire ricostruendo la tesi sostenuta da Salzano, il quale ben riesce a sintetizzare il primo dei due fronti contrapposti in questo dibattito e cioè quello che strenuamente sostiene il primato del piano rispetto al progetto. In questo senso, l'autore sembra lasciare pochi dubbi di tipo interpretativo quando afferma come l'abbandono della «procedura severa e garantista della pianificazione urbanistica per le scorciatoie degli accordi caso per caso, dei progetti isolati dal contesto, delle decisioni prese sul tamburo, delle promesse subito tradotte in eventi scuciti da ogni logica complessiva», o ancora di più della «deregolamentazione selvaggia e della svendita dell'interesse pubblico per una manciata di tangenti», abbia portato ad «adoperare e a generalizzare l'uso perverso di strumenti» che in prima battuta tendono a «semplificare, deregolamentare, non intralciare il "mercato"», ma che più sostanzialmente portano al «disastro del territorio». A questa visione, che è tra l'altro la medesima che si può ritrovare in Swyngedouw, l'autore risponde riaffermando come «la pianificazione serve ancora in una società in trasformazione e non in espansione» perché «la pianificazione serve [...] a regolare realtà complesse, e realtà dove si manifestano conflitti nell'impiego di risorse: conflitti che sarebbe grave se esplodessero a posteriori e che quindi meglio è regolare a priori».

Allo stesso tempo, e riferendosi alla crisi del piano tradizionale, l'autore nota come questo aspetto non possa essere tralasciato in maniera semplicistica e vada quindi affrontato seriamente, distinguendo però tra le critiche «giuste, fondate, oggettivamente motivate, di cui è opportuno e anzi utile farsi carico», e quelle che provengono «da chi vuole le mani libere da "lacci e laccioli" per poter fare i propri

affari più comodamente». In questo senso, dunque, Salzano propone una soluzione che per molti versi ricalca quella adottata dai piani cosiddetti di seconda generazione introdotti da diverse normative regionali, ovvero quelli basati sullo scorporo in due fasi distinte della parte “strategica” e di quella “operativa” del piano tradizionale. Come afferma l’autore, cioè, «nella parte strutturale, “atemporale” o comunque di lungo periodo, si possono definire [...] le *regole delle trasformazioni fisiche* e le *utilizzazioni compatibili*»; in una seconda fase, invece, «la parte *programmatica* dell’atto di pianificazione dovrebbe stabilire, ad ogni quinquennio (cioè con un ciclo corrispondente a quello del mandato politico amministrativo), quali sono, nel prossimo periodo, e solo per questo, le utilizzazioni [...] che sono obbligatoriamente prescritte, e quali sono le trasformazioni fisiche, cioè le opere e gli interventi urbanistici ed edilizi esecutivi, tra quelle possibili, che saranno obbligatoriamente realizzate».

Anche in una delle voci più critiche – o da molti definita nostalgica – del nostro panorama accademico è dunque possibile trovare un riferimento al tema della separazione tra il momento della definizione di una strategia complessiva per il territorio urbano e quello in cui questa strategia debba essere messa in atto, momento quest’ultimo che si propone segua non logica della “conformità” del singolo intervento al piano originario bensì quella della sua “compatibilità”. Questa prima voce successivamente differisce in maniera sostanziale dalle altre per quanto concerne le modalità di realizzazione dei singoli interventi, i quali dovranno essere basati in questo caso su di un massiccio e diretto intervento dell’attore pubblico. Se si esclude tuttavia questo seppur non marginale aspetto, ciò che ne deriva è come finanche negli ambienti più radicali l’idea che tra piano e progetto, o tra una visione generale e la sua attuazione, debba ridefinirsi un rapporto temporale e logico differente rispetto al passato, sia diventata ormai un argomento di attualità sul quale la disciplina è chiamata a interrogarsi.

Fino al momento in cui da questo discorso si continua a tenere separata la riflessione circa il ruolo riconosciuto agli attori portatori di interessi privati, alle tesi appena esposte da Salzano cui fanno eco un certo numero di altri autori non ne risponde un’altra che si faccia portatrice della negazione del principio di pianificazione. Nell’indagare le radici di questo che è dunque in un certo senso un non-dibattito, ci è quindi utile citare nuovamente quanto rilevato da Fainstein (2001) quando ripercorre i motivi dell’accantonamento, voluto in primo luogo dagli stessi soggetti privati, della logica operativa di tipo *property-led*.

Si è già visto come nel caso del progetto di Canary Wharf le difficoltà incontrate dal developer Olympia & York siano da ricondurre esattamente alla mancanza di coordinamento tra il singolo intervento e il suo intorno urbano, e come anzi il progetto abbia vissuto una, per così dire, seconda giovinezza solamente quando il governo centrale decise di riconnettere questa nuova porzione di città al suo intorno per mezzo del prolungamento di una delle linee metropolitane, cioè la

Jubilee Line. Come gli stessi operatori intervistati dall'autrice riferiscono, l'esperienza pratica ha dimostrato fin dagli ultimi anni '80 che anche un intervento urbanistico guidato innanzitutto dalla massimizzazione dei potenziali immobiliari non abbia ragione di esistere, o quantomeno non l'abbia nel lungo periodo, se slegato da una più generale strategia di sviluppo urbano complessivo. Tra strategie urbane e dinamiche economiche e immobiliari, come nota infine Stella Richter, si viene anzi sempre a instaurare un rapporto di interdipendenza del quale non si può non tenere conto, e secondo il quale quando l'una agisce in maniera separata dall'altra, che sia il caso di una previsione urbanistica che il mercato non intende validare o che sia il caso di un'attività privata non funzionale a una strategia di più ampia portata, i risultati non potranno mai essere positivi.

#### 4.3. I *large projects* come possibile luogo dell'innovazione

Nonostante per molti anni il dibattito disciplinare si sia effettivamente articolato attorno a una presunta contrapposizione tra piano e progetto, continuare a parlarne oggi e alla luce delle più recenti teorie e pratiche non ha dunque forse più alcun senso. Tentando di tirare le somme di questo intero capitolo possiamo dunque dire come la traduzione urbanistica del più generale passaggio dal modello decisionale di tipo razional-comprensivo, che ha caratterizzato tanto il processo di definizione delle scelte pubbliche tanto quello delle scelte in ambito urbano per molti decenni del novecento, a quello incrementale, si sia tradotta in una riscrittura del concetto di disegno urbano complessivo. Se infatti ciò, nella stagione precedente, significava l'elaborazione di un disegno materiale e di dettaglio basato sul principio della conformità degli interventi rispetto al piano, in questa stagione in cui ci troviamo a vivere significa l'elaborazione di una visione di tipo strategico da cui le azioni discenderanno secondo un meccanismo di compatibilità. Questa inversione, tuttavia, se da un lato può sembrare estremamente immediata apre invece il campo a molte altre questioni, che se un tempo potevano venire messe in secondo piano se non totalmente ignorate diventano oggi e con ogni buona probabilità tra le più attuali su cui la disciplina è chiamata a riflettere.

Intitolando questo paragrafo con il riferimento ai *large scale urban development projects* come nuovo possibile luogo dell'innovazione si fa riferimento esattamente a queste nuove questioni, e cioè a come in un siffatto contesto il momento decisionale finisca per collocarsi non più solamente sul processo di produzione del piano, ovvero quella pianificazione che per lungo tempo ha quasi costituito un sinonimo di urbanistica, quanto anche sulle modalità attraverso cui una visione di tipo strategico per sua stessa natura di ampio respiro, ma per questo anche vaga, trova una concreta definizione. Nel momento in cui le azioni materiali sulla città abbandonano cioè il loro ruolo di realizzazione di scelte fissate nel



momento del piano per diventare, coerentemente con i principi del modello incrementale, quei processi collettivi da cui Bobbio afferma discendano le decisioni, appare chiaro come le trasformazioni urbanistiche perdano quel carattere eminentemente morfologico con cui sono state lette fino a questo momento per diventare dei fenomeni ben più complessi, circa i quali il livello di approfondimento che la letteratura ci restituisce non ci fa essere del tutto soddisfatti.

Sulla precisa e dettagliata analisi di questi processi ci si concentrerà a breve per mezzo della lettura dei due casi di studio, attraverso cui molte delle riflessioni fatte finora potranno trovare una sintesi, e in alcuni casi anche delle risposte, nella parte conclusiva della ricerca. Quello che ci preme sottolineare ora riguarda invece altre due questioni la prima delle quali, apparentemente più semplice, parte del titolo di questo paragrafo, e cioè il perché siano proprio i *large scale urban development projects* e non altre tipologie di trasformazioni il luogo dell'innovazione. Una lettura attenta della descrizione data di questo complesso e affascinante fenomeno dovrebbe riuscire a rispondere da sola a questa domanda, ma una ripetizione dei suoi punti salienti può ora risultare non alla stregua di un esercizio pedante.

Si è avuto modo di vedere come i grandi progetti di trasformazione urbana siano spesso un fenomeno difficile da descrivere e perimetrare, in quanto più che eventi rientranti in una precisa categoria sono interventi che al loro interno contengono un insieme di caratteristiche. Tra queste, la prima che abbiamo avuto modo di individuare è quella che vuole questi progetti come la medicina attraverso cui le grandi città occidentali hanno operato quel passaggio da un'epoca a un'altra, e cioè da una stagione fatta di determinate dinamiche economiche, sociali e istituzionali a una in cui queste stesse dinamiche risultavano completamente mutate. Ancor prima che mix funzionali di abitazioni, uffici, spazi commerciali e luoghi urbani, questi progetti sono quindi il *casus belli* con il quale le città hanno iniziato a ripensare la loro forma ma soprattutto la loro collocazione in un contesto divenuto di colpo non più locale o nazionale ma globale. Di conseguenza, sono questi i momenti durante i quali alcune scelte di tipo strategico e che travalicano la sola dimensione urbana sono state definite e realizzate.

In secondo luogo, si è visto come questi progetti siano il luogo dove, in un certo senso finalmente, il decisore incaricato della definizione delle scelte urbane smette di essere il grande soggetto pubblico, al quale si sostituisce un nuovo grande soggetto plurale e cioè un soggetto chiamato a esprimere una visione che sia in grado di condensare interessi di tipo collettivo e interessi di tipo parziale. Nonostante sia questa una delle più interessanti innovazioni introdotte dalla traduzione urbanistica del modello incrementale, e nonostante di questo modello sia proprio uno dei fondamenti più importanti, questo secondo punto è anche quello da cui discendono la maggior parte delle critiche ai grandi progetti di trasformazione, e che riguardano la presunta impossibilità di base di comporre tra loro interessi

diversificati. Queste critiche, presenti anche nella nostra letteratura nazionale di cui si è riferito in precedenza, in quella internazionale hanno dato vita ai due noti concetti di “pensiero unico” e del TINA, acronimo di *There is no alternative*. Sinteticamente, entrambi questi due concetti sono delle critiche al pensiero neoliberista, con il primo definito dal suo stesso autore (Ramonet, 1995) come «la trasposizione in termini ideologici, che si pretendono universali, degli interessi di un insieme di forze economiche, e specificamente di quelle del capitale internazionale», mentre il secondo utilizza in maniera antitetica un noto slogan utilizzato dall'ex Premier britannico Thatcher per giustificare l'ineluttabilità delle politiche economiche messe in atto all'epoca dal suo governo.

Arrivati a questo punto dovrebbe essere chiaro cosa si intende, nel bene o nel male, quando si afferma che sono i *large scale urban development projects* a rappresentare il principale agone dove le tensioni che dalla città contemporanea esondano nell'urbanistica della terza modernità, e come siano questi il luogo dove con più vigore emergono i punti di forza e le debolezze di un'urbanistica incrementale in un contesto realmente complesso. Se dunque la tesi che in questo paragrafo si sta portando avanti circa la straordinaria centralità di questi eventi non si condivide in linea generale, non si può comunque non comprendere l'utilità che questi assumono ai fini di una ricerca come la nostra, che è proprio alle modalità con cui l'azione urbanistica della terza modernità si manifesta intende guardare. Dunque è proprio sull'analisi concreta di questo fenomeno che con la lettura dei casi di studio si vuole restituire che sarà ora necessario concentrare la nostra attenzione.

# PARTE III

## I casi di studio

### 5. Paris Rive Gauche

Paris Rive Gauche è il nome della trasformazione urbana parigina cui sovente si fa riferimento come la più imponente dai tempi dei *grands travaux* coordinati dal Prefetto della Senna Georges Eugène Haussmann, i quali avviati a partire dal 1852 gli valsero il titolo di Barone conferitogli dall'Imperatore Napoleone III. Tralasciando l'attribuzione di primati, tuttavia, quella che da qui in avanti ci accingeremo a descrivere è un'operazione urbanistica di indubbia rilevanza, trattandosi del sostanziale ridisegno di una porzione urbana di ben 130 ettari collocata nel quadrante sud-orientale della capitale francese. Se si tiene infatti a mente la configurazione fisica della municipalità parigina, caratterizzata da una densità estremamente elevata se rapportata alle altre capitali europee<sup>15</sup>, anche il solo dato quantitativo circa la vastità di quest'operazione può forse legittimare un certo sensazionalismo.

Paris Rive Gauche è dunque la riqualificazione di un'area precedentemente occupata da piccoli e medi manufatti industriali, nonché da magazzini e altri spazi destinati alla logistica, di supporto a quello che fino alla seconda metà del '900 era il principale scalo merci ferroviario della capitale francese, ovvero la *Gare d'Austerlitz*. A facilitare inoltre la destinazione principalmente industriale dell'area,

---

<sup>15</sup> La densità abitativa nella sola municipalità di Parigi, non tenendo cioè conto della sua dimensione metropolitana, è pari a circa 21.000 abitanti per km<sup>2</sup>, dunque sensibilmente maggiore rispetto ai circa 2.000 ab/km<sup>2</sup> di Roma, ai 6.500 ab/km<sup>2</sup> di Londra, ai 4.000 ab/km<sup>2</sup> di Berlino o ai 5.300 ab/km<sup>2</sup> di Madrid (tutti i dati si riferiscono al 2012 e sono tratti dagli uffici statistici delle rispettive città).

profondamente differente dal tessuto della città ottocentesca circostante, contribuì anche la sua particolare conformazione fisica, consistente in una lunga e stretta striscia di terra ben delimitata a nord dalla suddetta stazione, a est dal corso della Senna, a ovest dal fascio dei binari che corrono in una leggera depressione del terreno e chiusa infine a sud dal *boulevard périphérique*, ovvero l'anello stradale che sostanzialmente delimita i confini municipali della città.

Una simile caratterizzazione funzionale dell'area, durata per circa un secolo e proprio fin dai tempi delle trasformazioni haussmanniane, per le medesime ragioni di carattere economico che abbiamo avuto modo di approfondire nella prima parte del lavoro comincia a decadere a partire dagli ultimi anni '70 del secolo scorso. Come risposta a ciò, da una parte la sicura potenzialità economica insita nel valore immobiliare di un'area collocata a soli due chilometri dal centro cittadino, e dall'altra la precisa volontà del soggetto pubblico di riconnettere al tessuto urbano un'area di simili proporzioni, portò a partire dagli stessi anni e per circa l'intero decennio successivo alla presentazione di una serie di soluzioni progettuali di cui si avrà modo di parlare a breve. Tra queste emergerà proprio a cavallo tra anni '80 e '90 quella, divenuta poi definitiva, di un quartiere a forte valenza mista dove localizzare nuovi insediamenti residenziali, uffici, spazi commerciali e grandi funzioni pubbliche, tra cui l'Università Paris-Diderot ma soprattutto l'elemento che senza dubbio caratterizza l'intera trasformazione, vale a dire la nuova sede della Biblioteca nazionale di Francia "François Mitterrand".

Risale dunque al 1991 l'istituzione della Zone d'aménagement concerté (ZAC) "Seine Rive Gauche", diventata a partire dal 1996 semplicemente "Paris Rive Gauche", e cioè il formale avvio del processo amministrativo che sottende alla trasformazione di questo sito. Alla data in cui si scrive la gran parte del progetto è ormai stata completata, nel senso che risultano essere ormai completati buona parte della struttura di questa nuova porzione di città e i principali elementi architettonici che in questa trovano posto, e dunque nuovi abitanti, nuove attività economiche e nuove funzioni pubbliche caratterizzano oggi quello che a tutti gli effetti è un nuovo quartiere parigino. La differenza tra la precisa data di cui si è parlato, ovvero il 1991, e l'attualità di un quartiere ormai attivo e vitale non è però solo un dato che non si vuole ignorare, ma è anzi un elemento che giustifica pienamente la scelta di un simile caso di studio per lo sviluppo di questo particolare lavoro.

L'oggetto che con questa ricerca si intende indagare è, come noto, il processo evolutivo che ha interessato negli ultimi decenni le dinamiche operative seguite per l'azione sulla città contemporanea, che si sostiene siano ben diverse da quelle tipiche della stagione storica precedente e circa le quali è dunque intento quello di condurre un'analisi critica. Se però su quest'ultimo aspetto si tornerà successivamente anche per mezzo del secondo dei due casi di studio, l'interesse per Paris Rive Gauche risiede nel fatto che questo rappresenta, soprattutto in un'ottica di ricostruzione storica, un momento in cui la rottura tra due sistemi molto

differenti si è palesata in maniera evidente. Oltre cioè alla realizzazione di un nuovo grande quartiere in un contesto urbano molto particolare e complesso qual è quello parigino, l'analisi che segue vuole dimostrare come questo *large scale urban development project* abbia rappresentato, in quel preciso momento storico, l'occasione per ripensare esplicitamente le stesse forme dell'azione sulla città contemporanea.

In un numero monografico del 1990 di Paris Projet, la rivista ufficiale dell'APUR<sup>16</sup>, dedicato alle prime ipotesi di progetto, la prefazione dell'allora sindaco di Parigi Jacques Chirac inizia definendo la ZAC Seine Rive Gauche come una *opération d'aménagement*, vale a dire una operazione di trasformazione urbana per tanto versi ambiziosa, ma in sostanza non dissimile dalle altre e precedenti di cui la storia francese era già all'epoca particolarmente ricca. Gli stessi anni, tuttavia, erano anche quelli in cui il tema della critica all'eccessiva rigidità delle logiche urbanistiche tipiche della stagione moderna era già definitivamente affiorato nel dibattito disciplinare francese, dal quale cominciavano quindi a emergere in maniera compiuta tentativi di risposta indirizzati verso una nuova forma dell'azione urbana che fosse finalmente flessibile, incrementale e concertata (Masbouni, 2001a). È dunque proprio per questo motivo che l'occasione di cimentarsi con un nuovo, e sicuramente ambizioso, intervento di riqualificazione urbana diventò fin dalle prime fasi anche l'occasione per sperimentare quelle stesse idee emergenti circa un nuovo corso urbanistico, il quale potesse costituire tra l'altro anche la definitiva evoluzione di una stagione ritenuta non più attuale.

È infatti interessante rilevare come lo stesso numero monografico di Paris Projet dedicato a questa trasformazione collezioni un insieme di interventi molto eterogenei tra loro, alcuni dei quali, come quello già citato di un amministratore-politico quale Chirac, focalizzano l'attenzione sulla componente visionaria e di prestigio dell'operazione; altri mirano ad approfondire il tema della forma dell'intervento e quindi degli aspetti morfologici e architettonici che dovranno caratterizzare una operazione tanto ambiziosa (Marrey, 2001); e infine, altri ancora spostano in maniera sicuramente originale l'attenzione sulle dinamiche e sulle logiche operative da cui la fattibilità di un'opera tanto complessa dovrà dipendere (Grether, 1990). Il punto che in questo senso alimenta inizialmente il dibattito è, in particolare, quello legato alla già citata dimensione dell'intervento, ovvero quei 130 ettari la cui trasformazione è stimata in un orizzonte temporale di almeno 15 o 20 anni da alcuni ritenuto troppo di lungo periodo per poter essere cristallizzato a priori in un disegno dettagliato e definitivo. Sono dunque proprio queste ultime considerazioni che determineranno il fattore catalizzante le dinamiche che qui andremo ad approfondire, in quanto sarà proprio il rifiuto di un piano esecutivo di dettaglio cui la trasformazione avrebbe dovuto corrispondere che darà l'occasione

---

<sup>16</sup> Atelier Parisien d'Urbanisme, ovvero l'istituto di ricerca urbanistica della città di Parigi.

per sperimentare un processo innovativo di costruzione e conduzione della trasformazione che si vuole ricostruire.

Ciò che rende dunque interessante Paris Rive Gauche e che paradossalmente, diversamente da quanto accaduto circa l'analisi della sua componente fisica, solo raramente e non del tutto in maniera esaustiva è rilevato dalla letteratura internazionale, è come questo intervento sia stato fin dal primo momento visto e trattato come un esperimento e un cantiere non solo di riqualificazione urbana, ma anche di evoluzione della stessa disciplina urbanistica. Se si guarda infatti ad altri *large scale urban development projects* risalenti agli stessi anni come ad esempio il già citato caso di Canary Wharf, le medesime considerazioni su cui qui ci si sta concentrando non sembrano possibili (Gordon, 2001; Carmona, 2009). Nel caso londinese, infatti, che è un tipico esempio di riqualificazione urbana che seguendo lo schema del capitolo precedente possiamo definire *property-led*, le sole logiche operative identificabili possono essere ricondotte alla massimizzazione del ritorno economico di un puro progetto di densificazione immobiliare, all'interno del quale non emerge alcun contributo significativo all'evoluzione della disciplina. Semmai, anzi, quest'ultimo rappresenta un caso scuola di quella concertazione assoluta a cui si è fatto riferimento nei capitoli precedenti, dove cioè lo stesso tema della critica alla pianificazione tradizionale ha portato a una sostanziale deregolamentazione dell'azione urbanistica. Paris Rive Gauche rappresenta al contrario uno dei pochi esempi in cui, seppur a fronte di qualche inevitabile limite, una trasformazione urbana viene intesa esplicitamente come un tentativo di innovazione delle modalità di azione sulla città, o usando di nuovo un'espressione su cui si avrà modo di ritornare, come un vero e proprio cantiere culturale e disciplinare prima ancora che fisico.

### 5.1. Il contesto

La trasformazione urbana denominata Paris Rive Gauche interessa un triangolo di 130 ettari ben delimitato sui tre lati da altrettanti importanti elementi fisici, che sono il corso del fiume Senna a est, il *boulevard périphérique*<sup>17</sup> a sud, la stazione ferroviaria di Austerlitz come vertice settentrionale di questo triangolo e il relativo sedime ferroviario a ovest. L'intera zona è collocata ai margini del confine meridionale della municipalità di Parigi, e più precisamente nel quadrante sud-orientale della città ricadente nel 13° arrondissement<sup>18</sup>. Nonostante ciò l'area non è

<sup>17</sup> Cioè l'anello autostradale lungo 35 km che circonda la municipalità di Parigi.

<sup>18</sup> Il territorio comunale delle tre maggiori città francesi, ovvero Parigi, Marsiglia e Lione, è suddiviso in porzioni territoriali denominate per l'appunto *arrondissements municipaux* (20 a Parigi, 16 a Marsiglia e 9 a Lione). Queste suddivisioni, introdotte dalla legge n. 82-1169 del 31 dicembre 1982 relativa all'organizzazione amministrativa delle città di

tuttavia catalogabile come periferica per differenti ragioni, tra cui innanzitutto l'elevata densità urbana della capitale francese di cui si è già detto in precedenza<sup>19</sup>, la vicinanza al suo centro cittadino<sup>20</sup> e, soprattutto, la sua posizione nei confronti del territorio metropolitano rispetto al quale risulta totalmente inglobata.

Fin dagli inizi del XIX secolo, periodo in cui si registrano le prime trasformazioni edilizie che lo interessano, è la vicinanza con la Senna nel punto in cui il fiume fa il suo ingresso nella città che caratterizza la vocazione industriale e logistica di questo settore urbano, dove già inizialmente è collocato un porto fluviale (*gare d'eau*) destinato all'approvvigionamento delle derrate alimentari dirette nella capitale e provenienti dal resto del territorio francese (APUR, 1990). Questa stessa destinazione d'uso viene sostanzialmente confermata nei decenni successivi attraverso l'inaugurazione, avvenuta nel 1840, della *Gare d'Austerlitz*, ovvero una delle sette grandi stazioni ferroviarie parigine che

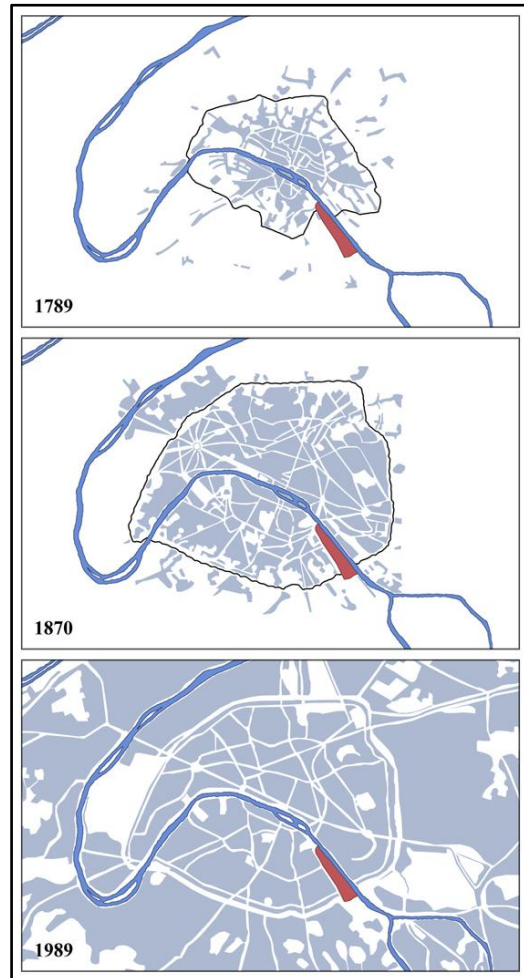


Figura 1: l'area di progetto (in rosso) e l'espansione metropolitana parigina (elaborazione grafica su base APUR)

Parigi, Marsiglia e Lione (da qui detta anche "Loi PML"), non hanno personalità giuridica e non sono dunque enti amministrativi propriamente detti, ma hanno altresì il compito di coadiuvare l'operato dell'amministrazione comunale per ciò che concerne il territorio di loro competenza.

- <sup>19</sup> Continuando quanto già detto circa la particolare densità urbana parigina (vd. Nota 15), può essere interessante notare come lo stesso fenomeno si riscontri anche nella circostante area metropolitana. La cosiddetta *agglomération centrale parisien*, che si estende su 2.737 km<sup>2</sup> contando 396 comuni e circa 10 milioni di abitanti (dati INSEE riferiti al 2012), è anch'essa estremamente densa, tant'è che in questa vengono inclusi solamente quei territori all'interno dei quali la distanza tra le costruzioni non supera, mediamente, i 200 metri (APUR, 2008).
- <sup>20</sup> Nella città di Parigi il centro cittadino è convenzionalmente collocato nei pressi della Cattedrale di Notre-Dame, dove è cioè posto il cosiddetto chilometro-zero delle strade dell'intera Francia. Rispetto a questo punto, il vertice nord dell'area sottoposta a trasformazione dista circa 1,5 km.

ben presto diventa, oltre che il terminale del tracciato ferroviario Parigi-Orléans, il più importante snodo merci della città, alimentando a sua volta la costruzione nelle sue immediate vicinanze di una serie di strutture quali magazzini, silos, manufatti industriali e artigianali.

È tuttavia proprio la realizzazione della stazione e soprattutto del relativo tracciato ferroviario, il quale corre parallelo al corso del fiume ma da questo progressivamente distante creando la forma triangolare di cui si è detto, che determina la principale caratteristica fisica di tutta l'area. Questa, infatti, risulta essere una vera e propria enclave stretta tra il corso dei binari e il fiume che, in quanto per giunta poco dotata di percorsi trasversali, da una parte ha finito per svolgere una funzione progressivamente marginale rispetto all'intero territorio urbano e slegata dal tessuto circostante, e dall'altra ha finito per aggravare la funzione di barriera naturale svolta dal fiume nelle comunicazioni tra l'est e l'ovest della città. Quest'ultimo fenomeno, inoltre, ha finito per estendere la stessa problematica anche alle altre municipalità costituenti l'area metropolitana, dal momento che se quelle collocate a ovest potevano contare su di un accesso diretto al resto della città, per quelle collocate in tutto il settore sud-est una simile cesura ha finito per rappresentare un solco difficilmente valicabile (Senly, 1999). Ad aggravare questo stesso problema interviene, infine, l'apertura avvenuta nel 1900 di un'ulteriore stazione collocata subito a est della Senna nel quartiere di Bercy, ovvero la *Gare de Lyon* che, anch'essa con il suo fascio di binari orientato in direzione Nord-Sud parallelamente al fiume, ripropone a est il medesimo problema riscontrabile sulla riva sinistra.

Tanto le problematiche appena viste quanto le potenzialità insite in entrambi i siti, che sviluppatasi marginalmente alla città sono progressivamente trovatisi al centro di una complessa realtà metropolitana, li hanno portati al centro dell'attualità politica e urbanistica a partire dai tardi anni '60 del novecento. Se infatti «Parigi finisce a *pont de Bercy*», come'era all'epoca in uso affermare, l'idea che in questo periodo prende corpo è di estendere i confini della città riappropriandosi di quello che è storicamente stato il suo «dietro le quinte», per mezzo di un insieme di interventi capaci di rispondere alla confusione di un'area rimasta ai margini della pianificazione urbanistica (Rouleau, 1990).

È dunque innanzitutto lo Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la Région de Paris (SDAU-RP) del 1965, ovvero il primo piano urbanistico e territoriale della Regione dell'Île-de-France<sup>21</sup>, che colloca a est del fiume nell'area di

---

<sup>21</sup> La Regione dell'Île-de-France è una *collectivité territoriale "à statut particulier"*, e cioè una suddivisione amministrativa che gode, per via della particolarità delle funzioni che ospita e per via della sua complessità, di poteri, competenze e risorse maggiori rispetto a quelli delle altre regioni francesi. Per quanto concerne la strumentazione urbanistica, l'Île-de-France predispone tuttora il suo Schéma directeur (SDAU), ovvero uno strumento urbanistico molto di dettaglio seppur di scala regionale che, invece, in tutte le altre



Bercy un nuovo e importante complesso di uffici denominato Bercy-Rapée, al quale viene delegato il compito di intercettare le potenzialità di traffico offerte dalla vicina *Gare de Lyon* la quale, di lì a pochi anni, sarebbe diventata uno dei terminali della prima linea ferroviaria ad alta velocità del Paese. La medesima strategia di riqualificazione di questo quadrante urbano trova quindi ulteriori conferme negli anni successivi, attraverso la pubblicazione di un piano di settore dedicato al quadrante sud-est della città e noto come *Schéma de secteur Seine Sud-Est* (1973); mediante l'aggiornamento del documento urbanistico regionale (1976); e mediante infine lo stesso SDAU della Città di Parigi (1977). Tutta questa serie di strumenti urbanistici, infatti, contribuiscono a confermare quella che è ormai divenuta una precisa strategia di riassetto territoriale da parte delle autorità pubbliche regionali e cittadine, la quale verte su di alcuni obiettivi chiave che sono:

- la volontà di trasformare un'area fino ad allora scarsamente utilizzata, soprattutto alla luce della reale potenzialità, anche di natura fondiaria, offerta da una localizzazione oramai non più periferica;
- la volontà di gestire in maniera coordinata l'insieme degli interventi su entrambe le sponde del fiume;
- la vocazione sostanzialmente terziaria degli interventi stessi;
- la necessità di potenziare le modalità di accesso a questo settore emergente ritenute carenti, soprattutto per mezzo del trasporto su ferro.

A dispetto di una siffatta strategia, per lungo tempo molti degli interventi e soprattutto degli auspici appena descritti non riusciranno mai a conoscere un effettivo compimento rimanendo fermi alla sola fase delle intenzioni, mentre ciò che non vedrà mai la luce nemmeno nel lungo periodo sarà in particolare il secondo dei punti appena visti, e cioè la volontà di ridisegnare in maniera tanto complessiva quanto unitaria entrambe le sponde del fiume. Se infatti l'intento di potenziare il settore del terziario a Bercy risulterà presto raggiunto, lo sviluppo del settore a est della Senna viaggerà fino ai tardi anni '80 a una differente velocità, anche dal momento che l'area a sud della *Gare d'Austerlitz* continuerà per lungo tempo a mantenere una certa appetibilità sia dal punto di vista industriale che, soprattutto, da quello della logistica. È dunque per questo motivo che mentre il disegno previsto con lo SDAU-RP del 1965 farà sì che a Bercy sorgano i primi grattacieli per uffici, la nuova sede del Ministero delle Finanze, un importante impianto sportivo che è il *Palais omnisports* e la nuova sede dell'*Opéra Bastille*, la riva sinistra non verrà interessata dallo stesso sviluppo, continuando per giunta a mantenere i suoi antichi manufatti e le sue storiche funzioni. La sola trasformazione di rilievo, seppur non marginale soprattutto nel lungo periodo, si dimostrerà essere l'effettivo

---

regioni è stato abolito e sostituito dallo *Schéma de cohérence territoriale* (SCOT) introdotto dalla "Loi SRU" del 2000.



Figura 2: veduta aerea del sito prima della trasformazione (Fonte: APUR)

potenziamento delle infrastrutture del trasporto pubblico sulla sponda orientale, le cui ripercussioni riusciranno a lambire marginalmente anche il lato occidentale della Senna contribuendo ad allacciare per la prima volta questa porzione urbana al resto del contesto metropolitano. La lista delle proposte mai attuate per la riqualificazione anche di questa sponda della Senna si concluderà infine nei primissimi anni '80, quando cioè le candidature a ospitare tanto l'EXPO 1988 quanto la XXV edizione dei Giochi Olimpici del 1992 proprio in quest'area sfumeranno entrambe in favore, rispettivamente, di Brisbane e Barcellona.

Le precise ragioni per cui, nonostante gli intenti, la riqualificazione di quest'area tardò a trovare un compimento non sono mai state poste esplicitamente al centro di un'indagine dedicata, cosa che però non impedisce di formulare alcune ipotesi derivanti dall'analisi di alcuni importanti avvenimenti. In questo senso può essere utile ricordare innanzitutto quanto brevemente accennato in precedenza, e cioè come a differenza dei luoghi situati a est del fiume, su questa seconda sponda l'appetibilità per talune tipologie funzionali tra le quali quella logistica e industriale continuò a manifestarsi fino ad almeno i primissimi anni '80 (APUR, 1990). In secondo luogo occorre registrare come la progettazione delle linee ferroviarie ad

alta velocità francesi (LGV), avviata a partire dagli anni '70, aveva inizialmente individuato nella Stazione d'Austerlitz, al pari di quanto avvenuto nella vicina Stazione di Lyon, uno dei suoi terminali, scelta che però venne nel tempo ripensata portando a preferire la non distante *Gare de Montparnasse* come nodo della LGV Atlantique inaugurata nel 1991. Proprio quest'ultimo evento, tuttavia, se in primo momento ostacolò la trasformazione del sito ne determinò in seguito una causa scatenante, dal momento che il conseguente declassamento della *Gare d'Austerlitz* determinò a sua volta un abbattimento dei suoi flussi, spingendo dunque il principale proprietario immobiliare dell'area, ovvero lo stesso il gestore della rete ferroviaria francese (SCNF), a rivalutare le proprie strategie di valorizzazione immobiliare. A completare il quadro del progressivo svuotamento delle funzioni originarie dell'area contribuì infine la sopravvenuta decisione da parte della maggiore industria qui localizzata, ovvero la Grands Moulins de Paris, di rilocalizzare i propri impianti produttivi in aree più periferiche e, soprattutto, in stabilimenti più moderni rispetto a quelli qui utilizzati e risalenti al primo periodo post-bellico.

È dunque per queste ragioni che il 14 luglio del 1988, seguendo una logica operativa a dire il vero non particolarmente moderna né innovativa, l'allora Presidente della Repubblica francese François Mitterand annuncia che proprio questa riva sinistra del fiume definitivamente destinata all'abbandono accoglierà «una delle, se non la più grande e la più moderna biblioteca del mondo, che dovrà coprire tutti i campi della conoscenza, essere a disposizione di tutti e utilizzare le più moderne tecnologie disponibili» (Blasselle, Melet-Sanson, 2006), ovvero la nuova e imponente sede della Bibliothèque nationale de France che, in maniera non dissimile dalle logiche operative di tipo *plan-led* viste in precedenza, rappresenterà il catalizzatore della creazione di un nuovo quartiere chiamato, per l'appunto, Paris Rive Gauche.

## 5.2. La trasformazione

Quello appena ricostruito è dunque il contesto entro cui la trasformazione urbana oggetto di questa indagine prende origine. Prima ancora di entrare nel dettaglio delle questioni che più da vicino interessano questo lavoro, tuttavia, sarà utile descrivere seppur brevemente la forma fisica dell'intervento, che se come noto non corrisponde con l'oggetto della ricerca non può essere nemmeno una informazione dalla quale questa possa pensare di prescindere.

L'area sulla quale sorge oggi questo nuovo quartiere era dunque un'area interessata da insediamenti industriali e logistici che, nonostante numerose proposte di ridisegno funzionale, continuarono a caratterizzare il sito fino almeno alla prima metà degli anni '80. È da questa data in poi, invece, che fattori di tipo

esogeno come la generalizzata evoluzione della struttura economica e industriale in Francia e nel resto del mondo, oltre a fattori di tipo puntuale come la scelta localizzativa del nuovo terminale di una linea ferroviaria ad alta velocità, liberarono ufficialmente il campo per i tentativi di riqualificazione da tempo proposti, i quali trovano la propria consacrazione con la scelta localizzativa per la nuova Biblioteca nazionale francese progettata dall'architetto Dominique Perrault<sup>22</sup>.

Se però le trasformazioni che durante gli anni '70 e '80 avevano interessato il sito di Bercy sull'opposta riva della Senna dettero vita a un quartiere dichiaratamente destinato al settore terziario, di per sé perfettamente coerente con il trend dell'epoca, ciò che fin dall'inizio si tentò di fare di Paris Rive Gauche fu un diverso tipo di quartiere non specializzato ma bensì in grado di rappresentare una estensione del centro cittadino di Parigi, che tradotto in un linguaggio urbanistico significa un quartiere misto e privo di tipizzazioni funzionali dominanti. In particolare, attraverso la trasformazione diventa obiettivo quello di (Cornil, 2002):

- fare di questo un luogo centrale all'interno della città. Ciò potrà essere ottenuto non prescindendo da due aspetti fondamentali, e cioè l'installazione di funzioni in grado di superare un raggio d'attrazione locale o di quartiere e la realizzazione di un adeguato sistema di collegamento mediante il trasporto pubblico, capace per l'appunto di connettere queste nuove funzioni con il resto della città e con il suo intorno;
- rigettare il modello che contraddistingue la vicina *rive droite*, del quale si critica esplicitamente l'eccessiva specializzazione. Sulla riva sinistra dovrà dunque trovare posto un mix di funzioni eterogenee comprendenti attività culturali, istituzionali, economiche, finanziarie, artistiche, sociali, educative, sportive e produttive, le quali a loro volta dovranno dar vita sia a un quartiere vivo e pulsante che ricordi un centro cittadino, che un nuovo motore per lo sviluppo economico, sociale e culturale parigino;
- essere un luogo vivo, dove cioè queste funzioni siano accompagnate a una dotazione di alloggi che permetta l'insediamento di una certa massa critica di abitanti.

### 5.2.1. Infrastrutture e accessibilità

Tentando di vedere ora in che modo si tentò di rendere concreti questi obiettivi generici, occorre innanzitutto ricordare come tra le caratteristiche dello spazio pre-trasformazione spiccasse la debolezza nei collegamenti trasversali

---

<sup>22</sup> Opera valse nel 1996 il Premio "Mies van der Rohe", divenuto a partire dal 2001 il riconoscimento ufficiale dell'Unione Europea ai migliori esempi di architettura contemporanea.

riguardanti la direttrice est-ovest e soprattutto l'assenza pressoché totale di una maglia stradale, essendo stata questa un'area storicamente industriale con scarsi o nulli insediamenti abitativi e, dunque, caratterizzata da percorsi dedicati al solo accesso ai siti produttivi. A questi fattori si associava inoltre il già citato tracciato ferroviario di accesso alla *Gare d'Austerlitz*, che correndo in direzione Nord-Sud finiva per rappresentare una pesante cesura tra il territorio urbano del 13° arrondissement e la sponda della Senna.

Fin dalle primissime fasi di studio dunque, l'attenzione venne dunque rivolta all'elaborazione di un sistema di infrastrutture viarie che fosse in grado tanto di accelerare la formazione di un tessuto urbano quanto, soprattutto, di risolvere il problema dell'attraversamento del sedime ferroviario. Proprio quest'ultimo aspetto, tuttavia, da criticità finì per rappresentare un elemento caratterizzante in positivo l'intera riqualificazione, dal momento che la soluzione progettuale scelta per ovviare al problema, e cioè la totale copertura del tracciato ferroviario per mezzo di una piastra sopra la quale collocare nuove edificazioni, riuscirà a permettere da sola il raggiungimento di un certo numero di risultati. Attraverso questa soluzione preferita anche alla stessa rilocalizzazione della Stazione d'Austerlitz, si riuscì innanzitutto a soddisfare una questione di immagine, costituendo questa uno dei simboli più emblematici di tutto l'intervento. In secondo luogo va poi riconosciuto il ruolo funzionale di una simile soluzione, capace sia di operare un'effettiva ricucitura tra l'insediamento storico del 13° arrondissement, il resto dell'intervento e la Senna, e sia di permettere la realizzazione di un grande asse viario attorno al quale organizzare una nuova maglia stradale reticolare in grado di «irrigare il nuovo quartiere» (Felix, 2002). Non per ultima, infine, va riconosciuta a questa soluzione anche una funzione economica, dal momento che questa non permise solamente di rendere più efficiente il nuovo spazio urbano ma anche di crearne del nuovo da sfruttare in termini di valorizzazione immobiliare. Può essere utile ricordare, infatti, come alla società di economia mista titolare dell'intera operazione di trasformazione, ovvero in questo caso la SEMAPA su cui si tornerà in maniera estesa successivamente, era dato compito di infrastrutturare a proprie spese l'intera area posta a riqualificazione, tentando quindi di ripagare l'intervento per mezzo della vendita dei lotti risultanti da questa operazione. In questo senso, dunque, la cosiddetta *dalle* e ovvero la piastra posta a copertura del tracciato ferroviario svolge un triplice ruolo che è fisico da una parte, permettendo di superare alcune criticità che caratterizzano l'area, funzionale dall'altra, permettendo di generare spazio per l'installazione delle differenti funzioni da insediare nel quartiere, ed economico dall'altra ancora, producendo artificialmente una risorsa monetizzabile e dunque utilizzabile al fine di agevolare il rientro dell'investimento iniziale.

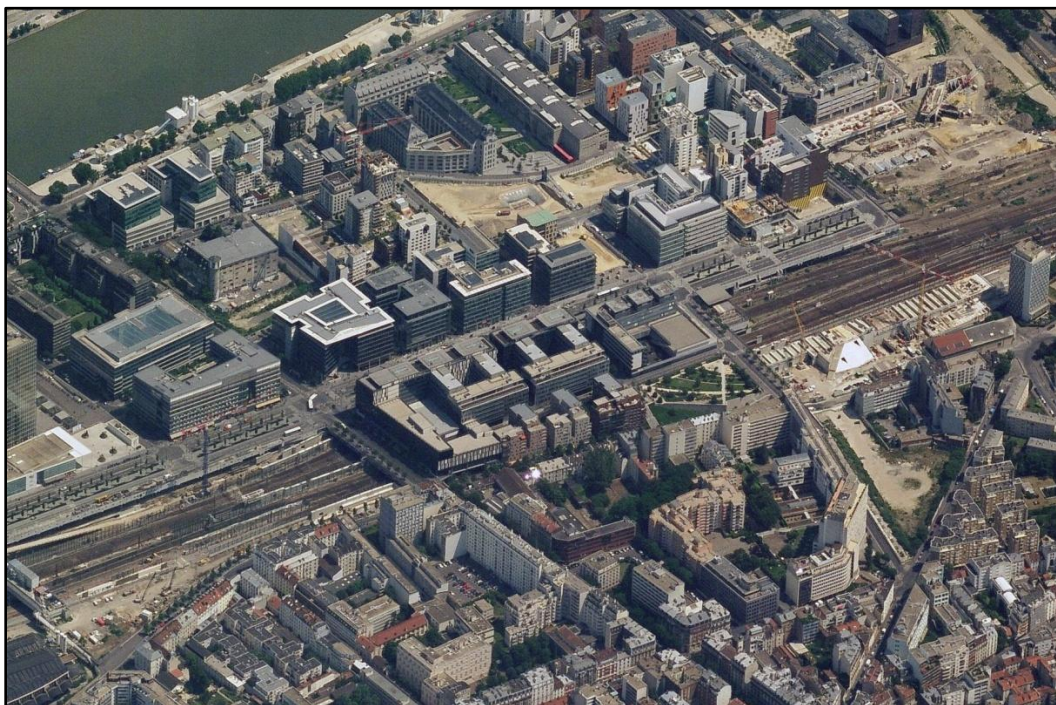


Figura 3: la copertura dei binari a Chevaleret (Fonte: SEMAPA)

Spostando invece l'attenzione dal tema delle connessioni interne all'operazione a quello delle connessioni esterne che ne permettessero l'accessibilità e il dialogo con l'intorno urbano, occorre notare come la zona risultasse originariamente servita nel suo margine nord da alcune linee metropolitane, tra cui innanzitutto quella numero 6 che, assieme alla Linea 2, costituisce una delle più antiche linee metropolitane parigine<sup>23</sup>. Il vertice nord dell'area, ovvero la *Gare d'Austerlitz*, rappresenta poi tuttora il terminale orientale di un'altra linea metropolitana storica, ovvero la Linea 10<sup>24</sup> che taglia anch'essa da est a ovest il quadrante sud della capitale, ed è attraversata infine dalla Linea 5<sup>25</sup> che segue invece un percorso nord-sud. A una quindi buona connessione del lato nord dell'intervento risponde però una pressoché inesistente rete di accessibilità per le parti centrali e meridionali, criticità cui si tentò di rispondere attraverso la realizzazione di

<sup>23</sup> La linea 6, il cui primo segmento risale al 1900 e che ancora oggi per molti tratti corre in superficie, costituisce la cosiddetta circolare sud, a cui si aggiunge la opposta circolare nord costituita dalla Linea 2 con la quale condivideva un tempo le stesse stazioni di origine e destinazione. Quello che si veniva a creare era dunque un anello che connetteva tutte le aree limitrofe al centro cittadino, tagliato a sua volta diametralmente da una linea centrale corrispondente all'odierna Linea 1.

<sup>24</sup> Inaugurata nel 1913 ed estesa fino alla stazione di Austerlitz nel 1939.

<sup>25</sup> Inaugurata nel 1906 è il primo, in ordine di età, collegamento metropolitano della capitale con andamento nord-sud.

un'apposita linea metropolitana, la quattordicesima a Parigi, denominata METEOR<sup>26</sup> e inaugurata nel 1999 (Guerrand, 1999). Lo scopo di questa Linea fu dunque esplicitamente quello di connettere l'intera porzione urbana con il resto della città tramite, andando questa, lungo il suo tragitto, a intersecare tutti i principali snodi del trasporto metropolitano cittadino. Completa panoramica relativa all'accessibilità, infine, l'attraversamento longitudinale di tutto il sito da parte della linea C della RER, alla quale venne aggiunta nel 2000 una stazione in corrispondenza della Biblioteca nazionale permettendo la connessione del sito non solamente con il contesto urbano ma anche con quello metropolitano.

Come ultimo degli elementi trasversali del progetto, vale la pena soffermarsi brevemente anche sulla riqualificazione della sponda della Senna, la quale venne da subito intesa come uno degli elementi caratterizzanti l'intera riqualificazione. Questo tratto di argine aveva sempre mantenuto, come è lecito aspettarsi tenendo a mente le condizioni iniziali di un'area separata dal tessuto residenziale, un carattere decisamente poco urbano che è invece stato scopo del progetto riuscire a restituire. Per raggiungere questo obiettivo sono dunque stati previsti tre interventi principali e cioè la realizzazione di un lungo percorso pedonale lungo tutta l'area di progetto; la costruzione di un ponte pedonale, dedicato a Simone de Beauvoir, che oggi collega il sito della Biblioteca nazionale con l'antistante parco che sorge nella zona di Bercy; e per ultimo l'installazione di alcuni servizi tra cui una piscina comunale. A concludere la descrizione degli utilizzi fluviali, quindi, contribuisce lo sfruttamento dello spazio in un senso industriale della parte più meridionale del lungo-Senna, quasi all'incrocio con il *boulevard périphérique*, dedicata alla localizzazione di attrezzature destinate al trasporto fluviale di merci.

### 5.2.2. Una costruzione per quartieri

Lasciando ora gli aspetti strutturali e infrastrutturali per passare all'analisi degli elementi che compongono la riqualificazione, bisogna innanzitutto notare come tanto la dimensione dell'intervento quanto l'esplicita volontà di procedere con una sua costruzione incrementale hanno fatto sì che Paris Rive Gauche si componesse di quattro distinti quartieri, denominati rispettivamente Austerlitz, Tolbiac, Masséna e Bruneseau. Ognuno di questi gravita attorno a un'attrezzatura caratterizzante che è l'omonima stazione per il primo, la Biblioteca nazionale per il secondo, l'Università Paris-Diderot per Masséna e l'infrastruttura del *boulevard périphérique* per l'ultimo, mentre coerentemente con una strategia basata sul rifiuto di una tipizzazione non solo funzionale ma anche estetica dell'intervento, ciascuno

---

<sup>26</sup> Acronimo di MÉTro Est-Ouest Rapide. Questa è anche la prima linea metropolitana parigina a guida completamente automatica.

di questi è pensato e realizzato quasi in autonomia da un diverso team di architetti, urbanisti e paesaggisti. Proprio per una simile ragione, dunque, nel procedere con la loro descrizione sarà più opportuna una lettura separata, la quale meglio si adatta alla rilevazione delle caratteristiche di ognuno di questi.

Immaginando di procedere lungo un percorso nord-sud, il primo quartiere che andremo a incontrare è quello di Austerlitz, che sorge attorno all'omonima stazione e che inoltre, suddiviso a sua volta in tre sotto-porzioni, presenta al suo interno caratteristiche differenti e differenti stadi di attuazione. La prima di queste porzioni è quella coincidente con la stessa Stazione, protagonista di un progetto di rinnovamento architettonico e di valorizzazione immobiliare coordinato dagli architetti Jean-Marie Duthilleul e Jean Nouvel, e dal paesaggista Michel Desvigne. La vicinanza alla stazione ferroviaria non costituisce tuttavia solamente una questione lessicale ma influenza anzi la vocazione dell'intero quartiere, che infatti rappresenta il principale polo d'uffici di tutto l'intervento mirando a sfruttare, anche con le sue porzioni di Austerlitz Nord e Austerlitz Sud coordinate rispettivamente da Christian Devillers e dallo Studio Reichen et Robert, una localizzazione prossima sia alla Stazione che al vicino polo terziario di Bercy. Conclude l'elenco delle funzioni di questo primo quartiere la nuova sede, inaugurata nel 2008, dell'Institut Français de la Mode, ovvero del più alto centro pubblico di formazione, ricerca e sperimentazione applicata al settore della moda e del design<sup>27</sup>.

Sempre procedendo in direzione sud, il secondo quartiere che si incontra è quello di Tolbiac, ovvero il primo a essere stato sottoposto a trasformazione. Questo, nella sua porzione nord coordinata dall'architetto Roland Schweitzer, si sviluppa attorno alla Bibliothèque nationale de France e ai suoi quattro grattacieli che costituiscono probabilmente uno degli *hallmarks* più noti di Paris Rive Gauche. Accanto a questa funzione, alla destinazione prevalentemente terziaria di Austerlitz qui ne segue una prevalentemente, ma non esclusivamente, commerciale, a cui si associano 835 alloggi prevalentemente di tipo sociale<sup>28</sup> con annessi servizi di prossimità e un grande complesso polifunzionale dedicato alla cultura e al tempo libero (Cité de l'Image et du Son). Rientra sempre in questo secondo quartiere anche la porzione denominata Chevaleret e coordinata dall'architetto Pierre Gangnet, la quale dovrà sorgere su uno dei tre blocchi di copertura dei binari non ancora

<sup>27</sup> Istituto di ricerca dipendente dal Ministero dell'Industria.

<sup>28</sup> La Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), ovvero la più recente normativa francese in materia urbanistica che detta anche disposizioni relative alla solidarietà sociale (da cui il nome), introduce su tutto il territorio nazionale delle quote minime di alloggi sociali di cui ogni amministrazione, che sia di livello di comune o di aggregazione, deve dotarsi. Per quanto riguarda l'area parigina, la quota prevista dalla legge è del 20%, mentre il livello attuale della dotazione pubblica di residenze è fermo sul 14% (SEMAPA, 2009). Scopo dell'operazione Paris Rive Gauche è dunque anche quello di contribuire a questo dato, prevedendo che degli alloggi da realizzare almeno la metà siano di tipo sociale, con la stessa percentuale che sale al 60% per quanto concerne gli alloggi studenteschi.



completato e che si prevede avrà una tipizzazione prevalente di tipo residenziale e commerciale.

Se Austerlitz subisce la naturale influenza della preesistente stazione e riprende delle previsioni che, seppur a grandi linee, ne avevano già ispirato lo sviluppo, mentre Tolbiac ruota attorno a un'attrezzatura come la BNF la cui collocazione viene in un certo senso imposta dall'alto per mezzo di una scelta presidenziale, il terzo quartiere di Masséna ha un'origine sostanzialmente differente. Innanzitutto questo, come avviene per gli altri due, ruota anch'esso attorno a un'attrezzatura che lo caratterizza e cioè la nuova sede dell'Università Paris 7 – Denis Diderot, ma se nei primi due casi l'elemento caratterizzante era già preesistente, fisicamente o nelle previsioni, la scelta di localizzare qui questo polo universitario avviene solo intorno al 1997<sup>29</sup>, ovvero quando molti degli elementi che compongono Paris Rive Gauche erano già in fase avanzata di realizzazione se non già completati. Masséna rappresenta dunque l'esempio di come la scelta di aver posto alla base di questo progetto una logica dichiaratamente incrementale abbia significato una flessibilità capace di accogliere delle modificazioni, finanche radicali, rispetto alle previsioni iniziali, modificazioni che non sarebbero forse state possibili o che quantomeno sarebbero state più difficoltose in presenza di un disegno di dettaglio. Tralasciando tuttavia questo tema sul quale si tornerà in seguito e tornando invece alla descrizione degli elementi fisici e funzionali, la porzione di questo quartiere denominata Chevaleret<sup>30</sup> sorge su uno dei tratti di copertura dei binari ormai completato, come risultano completati anche gli immobili a prevalente destinazione residenziale che vi sorgono in superficie. Per quanto riguarda invece la porzione Nord, coordinata dall'architetto Christian de Portzamparc e dallo Studio Ateliers Lion Associés, è questa quella dove la caratterizzazione da parte della vicina Università si fa più marcata, sia per quanto riguarda la presenza di residenze studentesche che per quanto concerne uno stile architettonico decisamente moderno e variegato. Rimanendo sempre nel campo dell'architettura, infine, differentemente dagli altri tre quartieri è questo l'unico dove si è tentato di preservare i manufatti originari che hanno contraddistinto l'area prima dell'avvento del processo di riqualificazione, e cioè la sede dei Grands moulins e della Halle aux farines presso cui è localizzato il complesso universitario, e degli antichi Frigos<sup>31</sup> che ospitano al loro interno alcuni laboratori artistici.

Ultimo dei quattro quartieri, nonché più meridionale, è quindi quello denominato Bruneseau la cui parte Nord è affidata al coordinamento dello Studio Lion Associés così come quella Sud ferma ancora alla fase di studio. Questo confine meridionale di Paris Rive Gauche, fino a pochissimi anni fa inglobato nel quartiere di

---

<sup>29</sup> Scelta che verrà poi ufficializzata nel 2000.

<sup>30</sup> Coordinata dagli architetti Bruno Fortier, Jean-Thierry Bloch e dallo Studio Ateliers Lion Associés.

<sup>31</sup> Magazzini per la conservazione di prodotti alimentari altamente deperibili.

Masséna, si differenzia sostanzialmente dagli altri tre per via della sua funzione sostanzialmente di filtro rispetto alla grande barriera costituita dal *boulevard périphérique*. Gli interventi qui programmati, infatti, sono prevalentemente destinati alla sistemazione di aree a verde nelle quali si collocano boulevard pedonali attrezzati per il tempo libero e le attività all'aperto.

### 5.3. Logiche, attori, strumenti e procedure

Di come non fosse precipuo interesse di questo lavoro l'analisi della forma dell'intervento Paris Rive Gauche (tra tutti si rimanda al prezioso contributo di Bourdin, 2003) si è già detto in numerose occasioni, che sono tra l'altro le stesse in cui si è chiarito come scopo di questa analisi fosse invece l'indagine circa le modalità operative attraverso cui questo intervento è stato finora portato avanti. In proposito si è infatti detto come la scelta di guardare a questo caso fosse dettata dal contributo da questo apportato alla ricostruzione di un fenomeno ben più ampio, è cioè quello delle evoluzioni che hanno interessato negli ultimi due decenni le logiche e le dinamiche operative seguite per l'azione sulla città contemporanea. Scopo di questo paragrafo, dunque, sarà quello di concludere l'analisi in questione rilevando proprio le logiche e le dinamiche operative a cui Paris Rive Gauche deve la sua realizzazione, in modo da permetterci di argomentare delle riflessioni di più ampio respiro al termine di tutto il lavoro. Ciò detto, sarà ora opportuno avviare questa analisi partendo innanzitutto da una rapida ricostruzione di quello che, se Paris Rive Gauche non fosse stato quel cantiere anche culturale di cui si è detto, sarebbe stato lecito aspettarsi.

#### 5.3.1. La decostruzione di una ZAC

Tutto il secondo dopoguerra francese è stato caratterizzato da una prolifica attività in materia di trasformazione urbanistica e del territorio volta a fronteggiare soprattutto il tema di una notevole esplosione demografica, e attuata principalmente per mezzo di due politiche talmente note da meritare soltanto un accenno e cioè quella della *habitation à loyer modéré* prima e delle *ville nouvelle* poi, coordinate entrambe in prima persona dallo Stato<sup>32</sup> (Murard e Fourquet, 2004;

---

<sup>32</sup> Il quale si servì prevalentemente di una apposita agenzia da questo dipendente e cioè la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), facente capo ad un apposito Comité interministériel d'aménagement du territoire (istituito nel 1960). Coerentemente con un radicale processo di decentramento amministrativo avviato in Francia a partire dagli anni '90, tuttavia, la materia è diventata in seguito di competenza

Vadelorge, 2005). Ciò che più interessa questo lavoro è però il principale strumento di natura tanto tecnica quanto amministrativa attraverso cui queste politiche sono state materialmente attuate, e cioè quello della Zone d'aménagement concerté meglio noto con l'acronimo di ZAC.

Il funzionamento della ZAC, istituita nel 1967<sup>33</sup> e concettualmente alquanto semplice, si basa tuttora sull'azione di un soggetto pubblico o semi pubblico impegnato nell'acquisto<sup>34</sup> di una determinata porzione di territorio, nella sua infrastrutturazione e quindi nella sua lottizzazione. Questi stessi lotti potranno poi essere successivamente utilizzati dal medesimo soggetto titolare dell'operazione o potranno essere venduti a soggetti privati, i quali a loro volta li potranno utilizzare seguendo logiche di mercato o rispettando un apposito capitolato d'appalto preventivamente stipulato con l'ente pubblico originario. I vantaggi di una simile procedura, che si rifà a modelli all'epoca già sperimentati in altri contesti europei<sup>35</sup> seppur perfezionandoli, standardizzandoli e soprattutto impiegandoli in maniera diffusa, sono molteplici. Attraverso la ZAC, infatti, il soggetto pubblico aveva e ha tuttora la possibilità di agire direttamente nel processo di razionalizzazione del proprio territorio, garantendo tanto una dotazione minima di urbanizzazione primaria e secondaria quanto la conformità della trasformazione a un disegno di cui, soprattutto un tempo, era proprio a questo soggetto che spettava la definizione. In secondo luogo offre dei vantaggi anche di tipo economico e perequativo, derivanti i primi dalla capacità di ricavare utili dalla vendita dei singoli lotti qualora l'operazione sia gestita in maniera efficiente, e i secondi dalla capacità di intervenire sui meccanismi della rendita fondiaria, dal momento che la pubblicità iniziale del terreno dà l'occasione di comprimere il fenomeno della rendita di posizione su cui principalmente si basa l'attività edilizia di tipo speculativo<sup>36</sup>.

Da questo punto di vista si può dunque guardare alla ZAC come alla istituzionalizzazione di una serie di procedure che sono l'acquisto, l'urbanizzazione e la vendita di terreni da parte di un soggetto pubblico, alle quali sarebbe però

---

delle *collectivités territoriales* in particolare di livello intercomunale (Legge n. 99-533 del 25 giugno 1999 e ss.mm., nota anche come "Loi Voynet").

<sup>33</sup> Attraverso la Loi d'orientation foncière n. 67-1253 del 30 dicembre 1967.

<sup>34</sup> Acquisto diretto, tramite esproprio o per diritto di prelazione. Per il finanziamento di questo tipo di investimenti è chiamata ad intervenire la Caisse des dépôts et consignations, ovvero il corrispettivo della Cassa depositi e prestiti italiana.

<sup>35</sup> Senza l'intenzione di attribuire alcun primato, si può notare come questa fosse in sostanza la medesima procedura attraverso cui venne realizzato il quartiere dell'EUR a Roma, avviato per la sua prima parte alla fine degli anni '30 (Insolera, 2001).

<sup>36</sup> Alla base della ZAC vi è infatti la medesima filosofia che si tentò di introdurre nell'ordinamento italiano in due distinti momenti storici, ovvero con la mancata riforma proposta dal Ministro dei LL. PP. Fiorentino Sullo negli anni '60 (Sullo, 1964; Salzano, 2003) e con la cosiddetta Legge Bucalossi (Legge 10/1977), pesantemente censurata dalla Corte Costituzionale proprio negli articoli cruciali per la definizione di questi aspetti (cfr. Sentenza C.C. n. 5 del 5 gennaio 1980).

semplificistico far coincidere l'interezza di una trasformazione urbana. Questo insieme di procedure, infatti, andrebbe più che altro letto come l'insieme di operazioni attraverso cui prendono corpo anche altri due elementi che concorrono a completare questo quadro, e cioè innanzitutto una decisione pubblica che motivi la trasformazione, e quindi un disegno, materiale e figurato, degli obiettivi e della forma che questa dovrà quindi rispettivamente perseguire e assumere. A monte dunque del complesso di azioni che compongono una ZAC si colloca innanzitutto la formalizzazione di una scelta principalmente di natura politica, da parte di uno o più soggetti pubblici, di provvedere alla trasformazione di un determinato territorio, nonché la definizione dei primi obiettivi di carattere generale che questa stessa trasformazione dovrà perseguire. In una fase immediatamente successiva invece, questi obiettivi vengono ulteriormente specificati fino a diventare dati quantitativi e soluzioni progettuali che vanno a comporre un preciso strumento urbanistico, denominato Plan d'aménagement de zone (PAZ), ovvero un piano di natura esecutiva contenente disposizioni di dettaglio. A concludere questo quadro interviene infine uno specifico soggetto giuridico<sup>37</sup>, spesso di natura mista pubblico-privata, al quale viene dato il compito di gestire e coordinare proprio quell'insieme di azioni che abbiamo appena avuto modo di vedere, e che vanno per l'appunto a comporre una procedura di ZAC.

Questo insieme di azioni e momenti è dunque il fondamentale su cui, seppur con alcune innovazioni recenti di cui si parlerà, si è fondata gran parte dell'attività urbanistica francese per tutti i decenni dal dopoguerra a oggi. Ed è questo anche l'insieme di procedure e momenti originariamente posti alla base di Paris Rive Gauche, la cui prima denominazione fu infatti "ZAC Seine Rive Gauche" conseguentemente all'approvazione, avvenuta nel 1991 da parte del Comune di Parigi, del PAZ relativo a questa porzione di città. Contrariamente, però, proprio alla pressoché totalità delle esperienze francesi in materia di trasformazione urbana, fin dal primo momento questo modello viene qui messo in discussione con specifico riferimento a uno dei suoi aspetti principali, e cioè alla cristallizzazione di dati quantitativi e soluzioni progettuali in quell'unico documento che è il Plan d'aménagement de zone.

Alla base di questa scelta possono essere poste almeno due, se non tre, motivazioni di natura prima teorica e poi pratica, la prima delle quali è sicuramente riconducibile alle medesime considerazioni svolte nei primi due capitoli di questo lavoro circa il tema della presunta inefficacia degli strumenti urbanistici tradizionali

---

<sup>37</sup> Il compito di coordinare l'insieme di azioni che compongono la ZAC viene affidato a due tipologie di attori, che sono gli Établissements public d'aménagement (EPA) creati direttamente dallo Stato e incaricate della responsabilità di attuare strategie di livello nazionale (come ad esempio, a partire dagli anni '60, la politica delle *villes nouvelles*), e le Sociétés d'économie mixte (SEM) nel caso di operazioni la cui titolarità è riconducibile alle collettività territoriali.

nei confronti del governo delle realtà metropolitane contemporanee. Questo stesso tema, infatti, unito alla considerazione pratica circa la difficoltà di progettare in maniera unitaria di un'area di 130 ettari la cui trasformazione interesserà un orizzonte temporale di almeno 15 o 20 anni, spingerà la commissione urbanistica del Comune di Parigi, ovvero l'APUR, a rifiutare la redazione di un PAZ dettagliato, nel quale verranno invece incluse le sole indicazioni relative alla rete infrastrutturale e alle invarianti di progetto. Contravvenendo dunque a un processo fino a quel momento istituzionalizzato e radicato nella prassi, nel caso di Paris Rive Gauche non si procedette con la iniziale redazione di un planivolumetrico al quale si preferì piuttosto la sola definizione del disegno della maglia stradale, delle opere di urbanizzazione primaria e delle principali modalità di accesso e comunicazione, cui solo successivamente sarebbe seguito un processo di progettazione per fasi di tutto il resto della trasformazione (Senly, 1999). Prima ancora di quel piano esecutivo che è il PAZ, dunque, ciò che con Paris Rive Gauche si abbandona è la «presunzione di poter prevedere in maniera razionale quelli che saranno i bisogni futuri di un'area, e con essa anche la presunzione di poter ridurre a certezza ciò che certezza non può essere», a cui si preferisce invece la definizione di quella «ossatura in grado di accogliere l'imprevedibile» (Masbounji, 2001).

È per queste ragioni che Paris Rive Gauche diventa, oltre che un imponente cantiere fisico, anche quel cantiere culturale a cui avevamo fatto accenno in apertura di questa terza parte. È questo, infatti, uno dei primi casi documentati in tutta Europa in cui la critica tanto alle logiche riconducibili ai modelli *plan-led* quanto a quelli *property-led* porta a un esplicito e materiale ripensamento dell'azione sulla città, e che probabilmente non aveva finora mai interessato un'operazione di trasformazione urbana di simili proporzioni. E sempre riprendendo una delle nostre iniziali, sarebbe difficile immaginare una simile sperimentazione applicata a una trasformazione minore o comunque non ascrivibile a quella particolare categoria che abbiamo visto essere quella dei *large scale urban development projects*.

Procedendo nella ricostruzione delle motivazioni che hanno portato all'abbandono della procedura classica di costruzione della ZAC, se le ragioni di carattere culturale e disciplinare che hanno portato alla definizione di una simile strategia erano già presenti nel dibattito internazionale, tra le cause che materialmente hanno portato a un simile stato di cose non se ne possono non citare anche altre di carattere eminentemente pratico. Come ad esempio il dato dimensionale e ovvero quei 130 ettari che sicuramente costituiscono la prima e più evidente, ma accanto al quale si colloca anche l'insieme degli aspetti economici che costituiscono forse la maggiore differenza tra i grandi progetti urbani contemporanei e quelli del passato anche recente. Della compressione della capacità di spesa dei soggetti pubblici europei, infatti, si è già avuto modo di parlare, ed è dunque questo un dato che non può essere non considerato quando si ragiona attorno al tema della fattibilità di una simile opera. L'impossibilità di ricorrere a

importanti quantità di risorse pubbliche rende necessario da una parte un ricorso ad altre metodologie di sostentamento dell'operazione, tra cui ad esempio una finanziarizzazione delle attività edilizie che altro non fa che alimentare nuovamente il già corposo tema della complessità, ma dall'altra contribuisce ad allungare dei tempi ritenuti già in partenza lunghi, dando dunque ragione a quanti propongono una costruzione per fasi piuttosto che una progettazione unitaria di dettaglio.

### 5.3.2. Supporto politico e strumenti finanziari

Ed è proprio quest'ultima affermazione che ci permette di introdurre un ulteriore tra gli aspetti più importanti di questo caso di studio. Si è visto infatti come Paris Rive Gauche venga impostato come un intervento di trasformazione urbana che non sarà la materiale realizzazione di un progetto definito, quanto bensì un processo che, partendo da alcune invarianti rappresentanti l'ossatura infrastrutturale e alcuni elementi caratterizzanti, andrà a costruirsi nel tempo. Si è visto però anche come, a parte quest'ultimo non secondario fattore, Paris Rive Gauche sia da un punto di vista amministrativo e procedurale un'operazione di tipo tradizionale e rientrante quindi nel quadro giuridico della ZAC, la quale rappresenta fondamentalmente un insieme di azioni coordinate da un unico soggetto giuridico che è, in questo caso, la Société d'Economie Mixte d'Aménagement de Paris (SEMAPA). Tanto le EPA quanto le SEM sono tuttavia accomunate dall'essere entrambe strutture create *ad hoc* per gestire degli interventi definiti e prevalentemente nell'ottica dell'efficienza finanziaria e del rispetto dei tempi, dunque poco adatti al montaggio dell'operazione che era invece una fase relegata al momento precedente in cui soggetti ancora diversi venivano incaricati dell'elaborazione del PAZ (Frébault, 2006). Nel momento in cui si assume quindi come questo intervento vada letto come una «realizzazione progressiva» che prende forma «tanto nello spazio quanto nel tempo» (Senly, 1999), sarà sicuramente interessante guardare da vicino al modo in cui questo processo di costruzione si è materializzato nel tempo, e in particolare al modo in cui i diversi soggetti coinvolti apporteranno ognuno il proprio contributo a quello che, essendo un processo, «andrà dunque pilotato» (Roux, Desmarest, 2001).

Quando parliamo degli attori coinvolti in un'operazione urbanistica di simili dimensioni, per giunta nella capitale di uno dei paesi a più forte tradizione centralista quale è la Francia, il primo a cui dovremo innanzitutto rivolgere la nostra attenzione è ovviamente lo Stato, e con lui l'insieme della sfera politica e dei soggetti pubblici. Essendo inoltre le teorie e la cultura che fanno da sfondo all'operazione di Paris Rive Gauche sostanzialmente le medesime di quel concetto di "progetto urbano" che proprio in Francia ha trovato uno dei terreni più fecondi (Ingallina, 2004), e in questo progetto uno dei suoi esempi più emblematici (Masbouni, 2001),

occorrerà partire innanzitutto dalla considerazione per cui il progetto urbano si configura come uno strumento di governo delle trasformazioni urbane di natura volontaristica e cioè non previsto espressamente da alcuna norma (Karrer, 2003). In un simile contesto appare infatti chiaro come un adeguato sostegno pubblico, e politico, dell'intervento sia una condizione necessaria per l'effettivo successo dell'iniziativa, visto anche che «nel momento stesso in cui il primato dell'operato pubblico, in qualsivoglia progetto urbano, non può non essere affermato, va riconosciuta una debolezza e la necessità di superarla» (Gabrielli, 2005).

Da questo punto di vista occorre sottolineare immediatamente come Paris Rive Gauche abbia potuto contare negli anni su di un sostegno da parte dei pubblici poteri rivelatosi al contempo forte e costante. Del ruolo avuto nell'innescare tutta l'operazione da parte della decisione di localizzare su questa riva della Senna la nuova sede della Bibliothèque nationale de France abbiamo già detto, ma in proposito occorre anche aggiungere come questa decisione, e con essa la decisione stessa di realizzare questo intervento, rientri a sua volta in una ben più ampia politica urbanistica, architettonica e culturale assieme, che è quella dei Grands Projets Culturels (Hughes e Reader, 2003). Questa politica, che ha interessato in maniera continua tutti i 14 anni dal 1981 al 1995 in cui il suo ideatore, François Mitterrand, è rimasto all'Eliseo, trovava il suo fondamento sulla grande considerazione del ruolo dell'architettura alimentando quindi una stagione di grandi progetti che legassero assieme proprio architettura e cultura da una parte, e sviluppo urbano dall'altra. Sono infatti questi gli anni in cui viene sensibilmente rimodellato il Museo del Louvre, in cui la Gare d'Orsay lascia il posto all'omonimo museo, in cui a La Villette sorge la Cité des Sciences e il quartiere de La Défense si arricchisce della sua Grande Arche. Ed è dunque in questo contesto che matura la decisione di dotare la Biblioteca nazionale di Francia di una nuova struttura che si affianchi a quella storica sita in rue Richelieu e risalente al XVIII Secolo (Eling, 1999).

Oltre ad aver definito il sostegno politico dell'operazione di Paris Rive Gauche "forte", poi, si è usato anche il termine di "costante", essendo un'altra fortuna di questo intervento quella di prendere il via mentre a svolgere il ruolo di Sindaco di Parigi è proprio colui che succederà alla Presidenza della Repubblica un Mitterrand primo sponsor di questa iniziativa, ovvero Jacques Chirac. A tal proposito c'è inoltre da fare un'altra precisazione circa il particolare contesto culturale: è infatti una tradizione oramai radicata quella che vuole che i Presidenti della Repubblica francesi lascino una traccia fisica sulla città di Parigi (Hughes e Reader, 2003), e se dunque al Presidente Pompidou (1969-1974) viene legata la realizzazione di quel centro culturale che prenderà in seguito il suo nome, e lo stesso avviene con Mitterrand tra le altre cose proprio con la "sua" biblioteca, l'intento è quello che al nome di Chirac si leghi, oltre che ad esempio al Musée du quai Branly, proprio alla

nascita di questo nuovo quartiere modello<sup>38</sup>, che è dunque anche per simili ragioni che conterà su di un sostegno politico concreto da parte dello Stato. Della forma infine con cui si concretizzerà questo impegno è facile a dirsi, e cioè innanzitutto di tipo economico dal momento che essendo l'autonomia finanziaria di uno dei principali soggetti coinvolti, ovvero il Comune di Parigi, estremamente limitata<sup>39</sup>, occorrerà che sia lo Stato a farsi carico in prima persona di quel considerevole investimento economico iniziale che permette la fattiva realizzazione dell'intervento. Oltre a ciò non si può però non considerare come l'esperimento di decostruzione dello strumento della ZAC rappresentasse formalmente una sorta di forzatura di tipo amministrativo, e come dunque anche in questo senso un appoggio diretto da parte del soggetto pubblico abbia giocato un ruolo fondamentale nel permettere la conduzione di un simile esperimento.

Entrando ora nel merito di alcuni meccanismi che hanno materialmente permesso la costruzione di un processo incrementale, sarà opportuno ricostruire alcuni particolari aspetti finanziari legati alla gestione di questo intervento. Lo schema tradizionale del finanziamento delle grandi operazioni di trasformazione urbana francesi sotto regime di ZAC prevedeva soprattutto un tempo, nella stagione cioè dei grandi investimenti pubblici, un intervento diretto da parte della Caisse des dépôts et consignations tramite un prestito che permettesse l'acquisto iniziale dei terreni e l'avvio della loro infrastrutturazione. Essendo tuttavia questo prestito generalmente a medio-breve termine al fine di ridurre i costi legati agli interessi, ciò si traduceva in una generalizzata speditezza di tutta l'operazione in modo da ridurre al minimo la componente del costo del denaro impiegato per gli espropri e per l'avvio delle opere (Brunel, 1997). È dunque chiaro come questo meccanismo mal si adatti all'intervento che stiamo analizzando e che si è visto come debba protrarsi nel tempo per via di quella che è una scelta esplicita, dal momento che comporterebbe da una parte la richiesta di un prestito iniziale considerevole e dall'altra l'impossibilità di rispettare una fitta tabella di marcia finalizzata alla compressione della voce degli interessi.

Al fine di sciogliere un simile nodo si decide, in questo caso, di sperimentare un originale meccanismo finanziario che non passi per l'acquisto iniziale da parte della SEMAPA dei terreni da urbanizzare, per i quali si stabilisce invece il solo prezzo di riferimento legato al valore dei terreni pre-trasformazione attraverso un'apposita convenzione tra la stessa SEMAPA e la SCNF<sup>40</sup>. Seguendo dunque un andamento

---

<sup>38</sup> Lo stesso Chirac dichiarava, nel 1990, che Paris Rive Gauche avrebbe dovuto partecipare al miglioramento del *caractère, du charme de la capitale* (Chirac, 1990).

<sup>39</sup> E basata infatti, come per la totalità delle amministrazioni locali francesi, principalmente su di una fiscalità di tipo derivato.

<sup>40</sup> Società proprietaria del 85% dei terreni su cui sorge Paris Rive Gauche, mentre il restante 15% è diversamente ripartito tra lo Stato, il Comune di Parigi, la Port autonome de Paris (società pubblica responsabile della gestione del traffico fluviale e dell'attività portuaria



progressivo e incrementale degli sviluppi della trasformazione, la cessione dei terreni avviene per singoli lotti il cui prezzo sarà pari a quello stimato nel 1990 e corretto per mezzo di un moltiplicatore che tiene conto, all'80%, dell'incremento di valore prodotto tramite gli interventi di miglioria, e per il restante 20% dell'evoluzione dell'indice dei costi di costruzione (Cornil, 2002). In questo modo alla SCNF principale proprietario immobiliare viene corrisposto un guadagno superiore rispetto a quello che sarebbe derivato dall'acquisto complessivo nel 1990 di tutti i terreni, dal momento che il prezzo così stabilito verrà sempre corretto sempre al rialzo. Inoltre, la possibilità di frazionare nel tempo la mole degli investimenti permetterà il ricorso a minori risorse finanziarie e soprattutto a un loro più flessibile impiego in un processo dinamico e per tappe, ripartendo tra l'altro il rischio finanziario tra i maggiori attori della trasformazione<sup>41</sup> (Ennis, 2003).

### 5.3.3. L'interazione tra gli attori: la *mâîtrise d'ouvrage*

Oltre a due aspetti chiaramente non marginali come il supporto, politico e materiale, da parte del soggetto pubblico e la presenza di particolari meccanismi di natura finanziaria volti a garantire la fattibilità economica di lungo periodo del progetto, nell'analizzare le logiche e le dinamiche operative che stanno dietro la trasformazione di Paris Rive Gauche sarà utile indagare infine le modalità attraverso cui l'insieme degli attori coinvolti riesce a dialogare e produrre nel tempo delle decisioni, introducendo quel tema peculiare nell'urbanistica francese che è la *mâîtrise d'ouvrage*. Per introdurre questo concetto può essere utile un ulteriore ricorso al lavoro di Bobbio (1996), in particolare nel momento in cui afferma come una delle criticità proprie del modello razionale sia il richiamo a un decisore unico dotato di preferenze univoche quando invece «le decisioni sono sempre – in qualche misura – l'esito di processi collettivi».

La *mâîtrise d'ouvrage* deriva direttamente dal concetto di *mâître d'ouvrage*, con il quale si fa riferimento a una persona – fisica o giuridica che sia – che decide di realizzare un intervento, fissa il programma, dispone del terreno, organizza le finanze in entrata e uscita, detta un calendario e sceglie il soggetto incaricato della conduzione dei lavori (cioè il *mâître d'œuvre*). La *mâître d'ouvrage* è cioè quella figura essenziale che permette il coordinamento tecnico dell'operazione, andando a coincidere con il ruolo storicamente ricoperto dagli *aménageurs*: EPA e SEM (Choay, Merlin, 2005). Se il *mâître d'ouvrage* e il *mâître d'œuvre* sono però essenzialmente

---

nei corsi d'acqua dell'Île-de-France) e l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris (ente pubblico di gestione degli ospedali della capitale).

<sup>41</sup> La SCNF partecipa con il 20% al capitale della stessa SEMAPA. Gli altri azionisti sono la Città di Parigi (57%), lo Stato (5%) e la Regione (5%), mentre il restante 13% è ripartito tra altri soggetti.

persone fisiche o giuridiche ben individuabili, la *maitrise d'ouvrage* è invece un concetto, e più precisamente «il concetto che testimonia una volontà di gestione globale della concezione e della conduzione dello sviluppo urbanistico. La *maitrise d'ouvrage* organizza la struttura della decisione e della concertazione tra i differenti attori dello sviluppo urbano, attori che sono, principalmente: le collettività territoriali e i loro *aménageurs*, lo Stato, i costruttori, gli organismi finanziari, i gestori degli alloggi sociali e la popolazione locale» (SCET, 1996).

Premesso quindi come non si stia parlando di una persona fisica o giuridica che sia, è sicuramente interessante andare a vedere ora con quali modalità ha operato, e tuttora opera, la *maitrise d'ouvrage* nel caso di Paris Rive Gauche, vedendo soprattutto come questa si concretizzi per mezzo di un particolare tavolo di concertazione. Le modifiche riguardanti il PAZ relativo all'allora ZAC Seine Rive Gauche avvenute nel 1996, oltre a riguardare il nome stesso dell'operazione che perde il riferimento alla ZAC e altri non secondari aspetti dimensionali<sup>42</sup>, incidono soprattutto per via della decisione di applicare a questo caso un nuovo indirizzo operativo all'epoca recentemente emanato dal Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, e cioè la Charte de la concertation<sup>43</sup>.

Finalità di questa Carta sono di permettere un sensibile miglioramento della partecipazione dei cittadini a tutti i processi di trasformazione urbanistica e territoriale al fine di arricchire la democrazia partecipativa, e di indurre un cambiamento di mentalità e di comportamento in materia ambientale attraverso l'introduzione di alcune regole operative basate sui seguenti principi (MATE, 1996):

- sviluppare la partecipazione dei cittadini ai progetti che li riguardano favorendo informazione, ascolto, scambio e dibattito;
- migliorare i contenuti dei progetti e facilitare la loro realizzazione in associazione, sin dall'inizio, con il *maitre d'ouvrage* e i principali attori;
- fornire ai partner un codice di buona condotta che definisca lo spirito della concertazione e le sue modalità di svolgimento.

Entrata quindi a far parte ufficialmente nel processo di trasformazione urbana nell'aprile del 1997, la Carta permette di riunire in maniera stabile tutti i soggetti a diverso titolo coinvolti nell'intervento come i rappresentanti dello Stato,

<sup>42</sup> Riguardanti una riduzione degli spazi destinati a uffici (da 900.000 m<sup>2</sup> a 700.000) e di quelli destinati a residenze (da 520.000 m<sup>2</sup> a 430.000), a vantaggio di quelli destinati a spazi verdi, commercio, artigianato e grandi attrezzature pubbliche, anche in seguito alla decisione di localizzare qui il nuovo polo universitario.

<sup>43</sup> Che trova qui la sua prima applicazione. L'emanazione di questo documento, che risale allo stesso 1996, si rifà in maniera esplicita alla Conferenza sull'Ambiente e lo Sviluppo delle Nazioni Unite (Rio de Janeiro - 1992), anticipando in particolare i temi che verranno poi ripresi nella successiva Convenzione di Århus "sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale" (1998).

della Città di Parigi e della Regione dell'Île-de-France, il soggetto *aménageur* cioè la SEMAPA, il principale proprietario immobiliare che è la SNCF, organismi tecnici di supporto quali l'APUR, altri soggetti economici e imprenditoriali e infine associazioni di settore e di quartiere, i quali tutti assieme formano il Comité Permanent de Concertation (CPC). Da un punto di vista operativo il CPC è dunque così strutturato (CPC, 2002):

- Assemblée Plénière, presieduta dall'assessore all'urbanistica del Comune di Parigi e che riunisce i principali soggetti responsabili dell'intervento che sono il Comune, la SEMAPA, l'APUR, la SNCF e i principali stakeholders economici e istituzionali. In questa sede, il cui accesso è riservato al solo personale qualificato, si strutturano le principali linee strategiche e programmatiche dell'intervento, e si regola l'attività stessa di tutta la concertazione. Si riunisce almeno 2 o 3 volte l'anno.
- Bureau de la Concertation, animato da un garante e cioè da un soggetto esterno appositamente incaricato dall'Assemblée plénière (come tutti i suoi membri, che restano in carica per due anni) e posto sotto la cotutela dell'assessore all'urbanistica e del Presidente del 13° arrondissement, che ha il compito di assicurare il supporto tecnico per lo svolgimento della concertazione, diffondendo tutti i materiali informativi, calendarizzando gli incontri e definendo gli ordini del giorno. Questo si riunisce almeno una volta ogni trimestre.
- Groupes de Travail, e cioè gruppi di lavoro tematici (come il gruppo di lavoro "cultura", quello "patrimonio industriale", "università", etc.) o territoriali (corrispondenti cioè ai diversi territori della ZAC), che riuniscono tutti gli attori della concertazione quali associazioni, comitati e singoli cittadini la cui presenza deve essere preventivamente autorizzata. Questi gruppi hanno il compito di arricchire il progetto con riflessioni e proposte, oltre a esprimere diversi punti di vista o finanche dissenso e contribuire, in maniera generale, al negoziato complessivo.

Accanto alla struttura permanente del CPC, poi, esistono alcuni momenti puntuali d'incontro come Les Ateliers de PRG, ovvero manifestazioni con scopi principalmente pubblicitari, e Le séminaire, ovvero appuntamenti tecnici annuali in cui sono invitati appositi partner economici e istituzionali. Il CPC gode infine di un budget proprio e utilizza alcuni strumenti di comunicazione al pubblico che sono un apposito centro di informazioni, un sito internet dedicato, una rivista e una lettera d'informazione periodica rivolta agli abitanti della zona.

Scopo di una simile istituzionalizzazione della concertazione è dunque di creare un punto d'incontro ufficiale attraverso il quale tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nella trasformazione possano elaborare in maniera comune le evoluzioni di una trasformazione urbana volutamente incrementale, fissando quindi obiettivi

generali, definendo programmi operativi, analizzando gli studi tecnici e infine redigendo, valutando e approvando i *cahiers des charges*, ovvero le condizioni tecniche contrattuali che la *mâitre d'œuvre* dovrà seguire durante la realizzazione fisica degli interventi<sup>44</sup> (CPC, 2002). Per quanto riguarda l'intento concettuale che può essere ricercato in questa struttura, il CPC rappresenta la forma materiale attraverso cui prende corpo quella *mâîtrise d'ouvrage* che esprime, come abbiamo visto, la volontà di «gestione globale della concezione e della conduzione» (SCET, 1996) della trasformazione urbana.

Questa ricostruzione non vuole tuttavia essere una acritica celebrazione di un istituto che, nonostante gli intenti, presenta sicuramente alcune questioni di opacità come evidenziato anche da alcuni studi recenti (Zetlaoui-Légerl, 2007). L'attività del CPC, infatti, non sembra possa essere effettivamente intesa come una forma compiuta di partecipazione cittadina alla definizione tanto delle scelte progettuali quanto delle materiali modalità d'intervento dal momento che, ad esempio, a soggetti quali associazioni, comitati e cittadinanza non è dato modo concreto di intervenire direttamente in un simile processo decisionale. A questi sembra anzi affidato il ruolo di validatore formale delle scelte prese dalla sola e poco accessibile *Assemblée plénière*, la quale rappresenta il vero soggetto cui vengono affidati i compiti di definizione degli obiettivi, programmazione e conduzione dell'intervento. Allo stesso tempo sarebbe tuttavia scorretto affermare come i soggetti più spiccatamente sociali quali associazioni e comitati siano totalmente esclusi dalla formulazione delle decisioni, come l'esempio della conservazione di alcuni elementi architettonici preesistenti testimonia. Gli obiettivi del PAZ iniziale, infatti, non prevedevano la conservazione degli elementi di archeologia industriale presenti nel sito, ma nonostante ciò il loro abbattimento fu scongiurato proprio grazie all'intervento di una parte della cittadinanza che, con forme talvolta anche aspre, riuscì a preservare il complesso dei Frigos e dei mulini dove sorge oggi il polo universitario, dando anzi in seguito la possibilità di citare questo come un positivo esempio della volontà del *faire la ville sur la ville*<sup>45</sup> (Senly, 1999).

Al di là degli aspetti legati all'effettiva partecipazione della comunità, ciò che in conclusione di questa analisi ci preme sottolineare è come una simile operazione offra numerosi spunti di riflessione che ci permetteranno di effettuare delle importanti considerazioni al termine tanto di questo capitolo quanto dell'intero lavoro. Attraverso l'analisi di questo caso di studio è infatti stato possibile osservare per quali ragioni, e soprattutto con quali modalità, una critica di tipo culturale a modelli e istituti urbanistici preesistenti abbia dato vita a una forma di

---

<sup>44</sup> Documenti equivalenti ai capitolati di appalto dell'ordinamento italiano.

<sup>45</sup> Letteralmente “fare la città sulla città”, intendendo la volontà di mantenere costantemente un rapporto tra il vecchio e il nuovo durante le trasformazioni urbanistiche. Questo concetto è opposto a quello di *rénovation bulldozer*, basato sull'azzeramento del preesistente prima della realizzazione del nuovo (Masbouni, 1998).

sperimentazione che, a giudicare dalle similitudini con esempi più contemporanei, può forse essere definita precorritrice. Se dunque nel primo capitolo si è fatto riferimento a un drastico cambiamento delle logiche seguite per la realizzazione delle trasformazioni urbane, attraverso questo caso si è potuto vedere concretamente come questo cambiamento si sia materializzato.

In conclusione di questo primo caso emerge infatti come, nel momento in cui si rigetta la forma classica del PAZ alla quale si preferisce una progettazione nel tempo dell'intero intervento<sup>46</sup>, i modi attraverso cui un soggetto quale la SEM svolge la sua funzione di coordinamento sono destinati a mutare anch'essi. Questo perché in un simile quadro non si tratterà più di coordinare in maniera efficiente il complesso delle opere edilizie che compongono la trasformazione, di per sé corrispondente a un disegno unitario, ma si tratterà altresì di avviare, per questo disegno stesso, una sua costruzione nel tempo (Senly, 1999; Frébault, 2006).

Parlando più in generale, l'analisi di questo caso ci ha quindi permesso di capire come, nel momento in cui si nega il ricorso a un disegno unitario e preconstituito a priori, del quale si critica la presunta incapacità di rispondere ai temi tanto della complessità quanto di un futuro non prevedibile, e nel momento in cui a questo modello se ne sostituisce un secondo caratterizzato dalla definizione nel tempo e in maniera incrementale della trasformazione, le modalità operative dovranno parallelamente e conseguentemente mutare anch'esse, perché non più efficaci a raggiungere un obiettivo divenuto differente.

È dunque per tutte queste ragioni che si è scelto quindi di guardare, nonostante il lungo arco temporale in cui gli eventi di cui abbiamo parlato si sono verificati, a questo particolare caso di studio, che di quanto sia riuscito a influenzare l'urbanistica futura non solamente francese ne avremo riprova attraverso l'analisi del prossimo caso.

---

<sup>46</sup> Senza per forza voler sottendere una esplicita connessione tra i due fenomeni, occorre notare come oggi il Plan d'aménagement de zone non faccia più parte dell'ordinamento francese, essendo stato abolito dalla Legge SRU del 2000. Questa, anzi, trova come sfondo regolativo per le azioni che compongono la ZAC direttamente il Plan locale d'urbanisme, ovvero il nuovo strumento generale di governo urbano, di natura essenzialmente strategica, introdotto dalla stessa Legge. Se in questo senso una esplicita connessione non può essere trovata, non si può tuttavia non notare come una simile configurazione ricalchi proprio la medesima logica alla base dell'operazione di Paris Rive Gauche (Bervas e Lemée, 2004).

## 6. King's Cross Central

Il secondo dei due casi di studio che compongono questo lavoro, ovvero la trasformazione urbana londinese denominata King's Cross Central, presenta numerosi tratti in comune con quella appena descritta di Paris Rive Gauche ma al tempo stesso anche alcune sostanziali differenze. Si tratta innanzitutto, anche in questo caso, della riqualificazione di una vasta porzione di territorio urbano, stavolta di circa 28 ettari, collocata in un'area estremamente centrale del contesto cittadino e metropolitano, e caratterizzata anch'essa da una precedente tipizzazione funzionale legata al trasporto merci ferroviario. Gli elementi che contraddistinguono questa porzione di territorio sono infatti anche qui delle stazioni ferroviarie, precisamente quella omonima di King's Cross e quella adiacente di St. Pancras, le quali negli ultimi decenni hanno subito drastici cambiamenti legati da una parte all'apertura delle tratte di alta velocità che collegano la Gran Bretagna al continente europeo, e dall'altra alla riorganizzazione del sistema del trasporto merci londinese. Come effetto di queste riorganizzazioni, la vasta area retrostante i due complessi ferroviari ha conosciuto un progressivo e definitivo abbandono a partire dai primissimi anni '80, che non ha dato seguito ad alcuna effettiva riutilizzazione se non fino ai giorni nostri. Dopo infatti alcuni tentativi di trasformazione proposti e mai attuati, è solamente a cavallo tra i due secoli che il riallaccio di questo vasto *brownfield* al tessuto urbano circostante viene posto al centro di una precisa strategia di assetto urbano definita dal soggetto pubblico cittadino, ovvero la Greater London Authority, decretando così il definitivo avvio di questa riqualificazione.

Sempre rimanendo nel campo delle analogie, King's Cross Central è poi anch'esso un *large scale urban development project* nel quale può essere rintracciata chiaramente ed esplicitamente una logica operativa di tipo incrementale, la quale cioè non risulta finalizzata né, da una parte, alla pedissequa realizzazione di un insieme di opere preventivamente definite in fase di progettazione né, dall'altra, alla sola massimizzazione dei benefici derivanti dalla valorizzazione immobiliare di una corposa porzione del centro di Londra. Anche in questo caso siamo dunque in presenza di un intervento di trasformazione considerato troppo grande e destinato a durare troppo a lungo per poter essere contenuto in un disegno rigido e definito a priori, e che per questo motivo dovrà fare ricorso a una serie di logiche e di modalità operative che sarà interessante indagare. In particolare anche in questo caso, se non in misura ancora maggiore rispetto al precedente, il riferimento è a un complesso e continuo insieme di interazioni che si vengono a stabilire tra tutti i soggetti coinvolti nell'operazione, e che come si vedrà costituisce il principale aspetto da cui sarà possibile far risalire l'effettiva fattibilità di un simile intervento.

Sposandoci quindi al tema delle differenze tra questi due casi di studio, occorre notare come mentre Paris Rive Gauche era, ed è, il frutto di una precisa e complessa strategia di riassetto del territorio urbano portata avanti principalmente da una diversificata platea di soggetti pubblici, la trasformazione di King's Cross Central è sì anch'essa collocata all'interno di una chiara strategia urbanistica definita dal soggetto pubblico, ma nonostante ciò costituisce sostanzialmente un intervento di trasformazione edilizia di natura privata. Da questo punto deriva dunque il secondo dei motivi, oltre a quello appena visto, che giustificano il nostro interesse per questa esperienza, e cioè l'essere in presenza ancor prima che di un complesso e continuo insieme di interazioni tra soggetti, di un altrettanto complesso e continuo processo di composizione tra interessi diversificati. Come noto, infatti, lo scopo di entrambi i casi di studio che compongono questo lavoro è quello da una parte di ricostruire l'evoluzione che ha interessato le logiche e le dinamiche operative che sottendono oggi l'azione sulla città contemporanea e, dall'altra, quello di restituire una lettura critica di queste stesse logiche. Anche alla luce della lettura del contesto disciplinare cui è stata dedicata la prima parte del lavoro, quindi, è principalmente a questo secondo obiettivo che sarà dedicato lo studio del caso che ci accingiamo ora a descrivere.

Come ultima nota introduttiva può essere utile fare riferimento anche in questo caso alla componente temporale. Come si è visto, la trasformazione di Paris Rive Gauche vede il suo avvio nei primissimi anni '90 e ovvero più di vent'anni fa rispetto al momento in cui si sta scrivendo, dando dunque la possibilità sia di confrontare le analisi svolte con una proficua letteratura scientifica e sia anche dando la possibilità di esprimere un giudizio *ex post* su di un intervento che ha ormai raggiunto un avanzato stato di attuazione. Queste medesime considerazioni non risultano invece applicabili al caso di King's Cross Central che, avviato formalmente a partire dal 2004, non è stato ancora se non parzialmente posto al centro di specifiche analisi da parte della comunità scientifica internazionale, con la quale risulta dunque poco agevole un confronto. Inoltre, sempre per via della sua relativa giovinezza non sarà possibile condurre qui una lettura conclusiva di questa esperienza, alla quale ne sarà invece preferita una *in medias res* con tutti i limiti che questa metodologia impone.

## 6.1. Il contesto

Il sito interessato dalla trasformazione denominata King's Cross Central è l'omonima porzione di territorio vasta circa 28 ettari collocata nel centro di

Londra<sup>47</sup>, più precisamente sulla sponda nord del fiume Tamigi e che ricade principalmente all'interno del Borough of Camden<sup>48</sup>. Come avvenuto per il caso precedente, anche questo progetto interessa quello che un tempo era il principale scalo merci ferroviario della città sviluppatosi a partire dai primi decenni dell'ottocento, con una cosiddetta vocazione logistica tuttora confermata dalla presenza di due tra le più importanti stazioni ferroviarie londinesi ancora oggi in servizio, e cioè la stazione di St. Pancras International che svolge il ruolo di terminale sia della linea *Eurostar* che collega Londra con Parigi e Bruxelles e sia delle linee domestiche verso il nord dell'Inghilterra, e quella di King's Cross, dedicata prevalentemente alle tratte verso il centro e l'est del Paese. A completamento di questo primo quadro descrittivo dell'area è utile citare come questa risulti servita da sei linee di metropolitana che, se sommate alle due stazioni ferroviarie, rendono King's Cross uno dei più complessi nodi del trasporto pubblico britannico (Hunter e Thorne, 1990).

Area rurale fino al XVII Secolo, il sito conosce le sue prime trasformazioni attorno al finire del '700 e in seguito cioè all'apertura dell'attuale Euston Road che ne lambisce tuttora il limite meridionale, avvenuta nel 1756 al fine di bypassare le City of London e Westminster negli spostamenti verso est (Olson, 1964). Dopo aver ospitato per poco meno di un secolo prevalentemente insediamenti popolari di tipo informale, l'area conosce un nuovo e drastico sviluppo a partire dalla metà del XIX Secolo, quando cioè il Great Northern Railway Act del 1846 istituisce l'omonima compagnia di trasporto ferroviario e getta le basi per la costruzione di quello che ne costituirà il principale terminale, ovvero la Stazione di King's Cross<sup>49</sup> (Thrower, 2000). È dunque negli stessi anni che nell'area retrostante il complesso ferroviario iniziano a sorgere una serie di strutture destinate tanto al supporto del traffico ferroviario, come ad esempio officine e centri di manutenzione, quanto allo stoccaggio di merci, per mezzo di magazzini e centri di smistamento connessi a loro

<sup>47</sup> Per semplicità, nel prosieguo del testo si continuerà a fare riferimento con il termine "Londra" alla intera Greater London, ovvero l'area metropolitana della capitale britannica comprendente la propriamente detta City of London, la City of Westminster e altri 31 boroughs, ovvero unità territoriali elementari incaricate della gestione di molti servizi pubblici locali nel territorio di loro competenza. Da un punto di vista amministrativo, infatti, la Greater London è una entità unitaria governata da un Mayor e da un organo assembleare chiamato Greater London Authority, entrambi ad elezione diretta in seguito al Greater London Authority (Referendum) Act del 1998 e al successivo Greater London Authority Act (1999).

<sup>48</sup> Una porzione marginale ma sempre compresa nella trasformazione ricade, invece, nel territorio del confinante Borough of Islington, a est del Borough of Camden.

<sup>49</sup> Il toponimo "King's Cross" con cui si identifica il sito su cui sorgeranno l'omonima stazione prima e il nostro intervento poi sostituisce quello precedente di "Battle Bridge" dopo che, nel 1830, venne posta «a ridiculous octagonal structure crowned by an absurd statue of George IV, which was erected at the centre of six roads which there united» (Thornbury, 1848), ovvero una statua poi rimossa del Re Giorgio IV nel punto in cui si incrociavano la Pentonville Road, la Grays Inn Road e la New Road (oggi Euston Road).





Figura 4: veduta aerea del sito prima della trasformazione (Fonte: kingscross.co.uk)

volta con l'ultimo degli elementi caratterizzanti questo sito e cioè il canale artificiale noto come Regent's Canal, costruito nei primi decenni del XIX Secolo con lo scopo di favorire il trasporto fluviale delle merci.

Questo insieme di eventi portò, come è logico prevedere, a una massiccia intensificazione funzionale di tutte le aree circostanti la stazione ferroviaria, anche per mezzo della costruzione di nuovi insediamenti residenziali capaci di ospitare tanto gli operai impiegati nella realizzazione di queste opere quanto i nuovi addetti impiegati nelle strutture a supporto della stazione. Gli stessi flussi di passeggeri e merci portarono quindi alla scelta di localizzare nello stesso sito un secondo terminale ferroviario, ovvero la Stazione di St. Pancras inaugurata nel 1868, alle spalle del quale ulteriori strutture residenziali, industriali e logistiche continuarono a localizzarsi seguendo il medesimo procedimento appena descritto (Edwards, 1992). A conferma infine della strategicità ormai assunta da questo nuovo polo occorre ricordare come questo venne incluso nel progetto di connessione di tutti i principali terminali ferroviari del crescente intorno urbano londinese, operato tramite uno dei primi esempi al mondo di trasporto metropolitano interrato e cioè la Metropolitan Railway la cui costruzione venne avviata a partire dalla metà del XIX Secolo (Simpson, 2003).

Quella appena ricostruita rimarrà dunque la principale caratterizzazione funzionale dell'area di King's Cross per più di un secolo, fino a quando cioè una serie

di eventi di varia natura ne contribuirà a innescare un progressivo processo di abbandono. Alla iniziale rilocalizzazione di molte delle strutture destinate all'approvvigionamento di merci, soprattutto alimentari, situate precedentemente nell'area, seguirà a partire dal 1980 un conseguente riassetto dei relativi flussi ferroviari da parte dei diversi operatori<sup>50</sup>, riassetto che contribuirà a sua volta ad alimentare questo stesso processo di eliminazione delle funzioni originarie e di conseguente e sostanziale abbandono dell'intera area che iniziò anzi, negli stessi anni, a essere interessata da fenomeni di degrado sociale.

Similmente a quanto avvenuto nel sito di Paris Rive Gauche, la cui realizzazione fu preceduta da alcune proposte di riqualificazione avviate fin dalla fine degli anni '60, anche la genesi della riqualificazione di questo sito abbandonato conoscerà alcuni precedenti mai portati a compimento<sup>51</sup>. Il primo di questi risale all'incirca alla fine degli anni '80, quando cioè l'allora proprietario della gran parte dei terreni, ovvero la British Rail, decise di sfruttare l'alto potenziale economico insito nel sito all'interno di quella stessa fase espansiva del ciclo immobiliare che portò alla riqualificazione dei Docklands per mezzo della operazione di Canary Wharf. Le medesime ragioni economiche legate questa volta alla drastica e improvvisa esplosione di questa prima bolla immobiliare, portarono tuttavia all'accantonamento di questo iniziale progetto, del cui coordinamento era stato incaricato l'architetto Norman Foster (Edwards, 1992; 2009). In seguito quindi al processo di privatizzazione della British Rail avvenuta a partire dal 1993, un nuovo tentativo questa volta più complesso e articolato venne portato avanti nel 1996 per mezzo della creazione di un'apposita società mista di tipo pubblico-privato, ovvero

---

<sup>50</sup> Il sistema ferroviario britannico risulta essere storicamente molto frammentato e complesso, soprattutto se confrontato con quello di paesi quali la Francia o l'Italia caratterizzati dalla presenza di uno o pochi operatori maggiori. La diffusione ottocentesca della ferrovia in Gran Bretagna, infatti, venne portata avanti esclusivamente da operatori privati, di cui se ne arrivarono a contare circa trenta intorno alla metà del '900 con tuttavia una forte polarizzazione attorno a quattro operatori maggiori, chiamati per l'appunto *big four*. Con l'intento di razionalizzare un sistema tanto frammentato, nel 1947 venne emanato il Transport Act attraverso il quale si operò la nazionalizzazione di tutte le compagnie private, le quali confluirono nell'unica British Railways che operò per quasi tutto il secondo dopoguerra (denominata British Rail a partire dal 1965). Con il Railways Act del 1993 si decretò tuttavia un sostanziale ritorno al sistema precedente attraverso la privatizzazione dell'unica compagnia pubblica, la quale venne scorporata in un numero di operatori ancora maggiore dell'originario e che conta oggi quasi un centinaio di diversi soggetti. Per un approfondimento circa questo interessante e complesso tema, e soprattutto circa le critiche relative al processo di privatizzazione e frammentazione, si rimanda allo studio curato da Shaw (2000).

<sup>51</sup> Il solo intervento concreto volto a mitigare il processo di degrado avviatosi a partire dagli anni '80 fu, infatti, la creazione di una dimensionalmente modesta riserva naturale sulle sponde del Regent's Canal, ovvero il Camley Street Natural Park istituito nel 1984. Oltre a questo intervento possono inoltre essere registrati altrettanto modesti tentativi di insediamento da parte di comunità artistiche, i quali tuttavia non riuscirono da soli ad innescare o caratterizzare più ampi processi di riqualificazione.

la King's Cross Partnership che annoverava al suo interno lo stesso governo centrale, pronto a garantire importanti finanziamenti. Anche in questo caso, tuttavia, una nuova crisi economica che colpì il settore immobiliare nella seconda metà degli anni '90 costrinse all'arresto del progetto, la cui effettiva realizzazione prese il via solamente quando venne portata a compimento la linea ferroviaria Channel Tunnel Rail Link che collega il Regno Unito all'Europa continentale, e che trova il suo terminale nella stazione di St. Pancras (Borough of Camden, 2004).

Sempre nella ricostruzione del contesto entro cui prende corpo questa trasformazione, un accenno lo merita infine la descrizione della strumentazione urbanistica della Greater London, al cui interno questo progetto svolge un ruolo non del tutto marginale. Lo strumento urbanistico di riferimento per il governo della metropoli londinese è lo Spatial Development Strategy for Greater London<sup>52</sup>, noto più semplicemente come London Plan e cioè, come il nome stesso indica, un documento di natura essenzialmente strategica all'interno del quale sono definiti indirizzi e obiettivi per lo sviluppo urbano aventi come orizzonte temporale il 2031. Tra gli obiettivi del London Plan che maggiormente interessano questo lavoro occorre ricordare quello della tutela del territorio non urbanizzato (*greenfield*) e dell'intensificazione del territorio non sfruttato al massimo delle proprie potenzialità (*brownfield*), per perseguire i quali il London Plan predispone una macro-zonizzazione il cui scopo è di individuare i *brownfields* dove, a causa di specifiche caratteristiche, possono essere promossi interventi di trasformazione. Questi *brownfields* sono quindi ulteriormente suddivisi in quattro sotto-categorie, e cioè le Central Activities Zones, le Opportunity Areas, le Intensification Areas e i Town Centres. All'interno di queste categorie il sito di King's Cross viene annoverato tra le Opportunity Areas, ovvero siti dismessi e/o abbandonati dove la buona integrazione con il sistema dei trasporti consente di localizzare almeno 5.000 addetti o 2.500 nuovi residenti o ancora una combinazione dei due valori (Mayor of London, 2011). In proposito è necessario specificare come tuttavia lo scopo del London Plan sia quello di dettare esclusivamente una serie di linee di indirizzo, escludendo il lavoro di definizione delle singole trasformazioni. Queste, invece, dovranno essere promosse da soggetti terzi, verso i quali le autorità pubbliche assumeranno una funzione di supporto, controllo e interazione secondo il meccanismo che avremo modo di vedere in seguito.

---

<sup>52</sup> La prima edizione di questo documento risale al 2004, e cioè in seguito all'emanazione del Planning and Compulsory Purchase Act dello stesso anno. Maggiori aggiornamenti si sono susseguiti nel 2008 e quindi ancora nel 2011, anche in seguito al cambio nella guida politica metropolitana che ha visto sostituirsi, al laburista Ken Livingstone, il conservatore Boris Johnson alla carica di Mayor.

## 6.2. La trasformazione

Se la descrizione della forma fisica dell'intervento di Parisi Rive Gauche, pur nel suo essere complementare alla nostra analisi, è stata ampiamente trattata anche in quanto per buona parte ultimata, nel caso di King's Cross Central non possono valere le stesse considerazioni dal momento che l'intervento in questione, molto più recente oltre che grande meno di un terzo, ha finora raggiunto un grado di completamento alquanto basso. Inoltre, mentre nel caso precedente alcuni elementi fisici quali la barriera costituita dal tracciato ferroviario o la scarsa accessibilità costrinsero all'elaborazione di complesse soluzioni progettuali o alla realizzazione di importanti infrastrutture di cui è stato doveroso rendere conto, in questo a una già ottima accessibilità fa da contorno la pressoché totale assenza di barriere fisiche, risultando tra l'altro i tracciati ferroviari delle due stazioni entrambi interrati.

Ciononostante non sarà comunque inutile un seppur breve accenno alla forma dell'intervento, che inizierà dicendo come King's Cross Central consista nella realizzazione di un nuovo quartiere misto destinato a ospitare una serie diversificata di funzioni che vanno dal terziario alle residenze – di cui un 25% di tipo sociale – passando per gli spazi dedicati alle attività ricreative, alla cultura, all'istruzione e al tempo libero. Da un punto di vista commerciale invece, la trasformazione consiste nella bonifica del sito, nella successiva realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria finalizzate a un processo di lottizzazione e, infine, nella vendita a terzi dei singoli lotti, sui quali sorgeranno per ultimi i singoli elementi architettonici.

Secondo le previsioni di uno dei principali soggetti pubblici coinvolti nella trasformazione, ovvero il Borough of Camden, l'intervento di King's Cross Central dovrà (Borough of Camden, 2004):

- contribuire a rafforzare il ruolo di metropoli globale di Londra, anche favorendo le connessioni sociali e spaziali tra tutte le sue diverse aree;
- provvedere con un giusto equilibrio ai fabbisogni residenziali, commerciali e produttivi della città, oltre che ai suoi fabbisogni sociali mediante spazi e strutture ricreative e per il tempo libero;
- arricchire il patrimonio architettonico e urbanistico della città, per mezzo della preservazione di alcuni importanti emergenze storiche e di esempi di architettura contemporanea e per mezzo di un tessuto urbano capace di contribuire alla sicurezza e al benessere dei cittadini;
- preservare il Regent's Canal sia in quanto patrimonio ambientale che come elemento cardine per le attività all'aperto e per il tempo libero;
- contribuire a migliorare la qualità dell'ambiente per mezzo della riduzione del traffico.

Questi obiettivi di carattere generale dovranno quindi trovare un materiale raggiungimento per mezzo di un intervento strutturato attorno alle seguenti cifre (Argent *et al.*, 2013):

- 50 edifici di nuova realizzazione;
- 2.000 nuove residenze;
- 20 nuove strade;
- 10 piazze pubbliche;
- 315.000 mq destinati a uffici;
- 46.000 mq destinati a esercizi commerciali;
- 105.000 mq di spazi pubblici.

Analizzando qualitativamente questi numeri, si può innanzitutto evidenziare come uno dei primi interventi fisici alla base della riqualificazione sia anche in questo caso la creazione ex novo di un tessuto urbano per mezzo della realizzazione di infrastrutture sotterranee e di servizio ma anche e soprattutto di infrastrutture di superficie, vale a dire strade in grado di sostituire a un sito precedentemente industriale una maglia, per l'appunto, urbana. Successivamente quindi, l'attuazione dell'intervento si sviluppa in primo luogo attorno ai manufatti esistenti<sup>53</sup>, come la ristrutturazione della Stazione di King's Cross e del suo immediato intorno, il complesso del German Gymnasium o ancora la ristrutturazione dell'ex complesso dei granai che dal 2011 ospita infatti un polo universitario (Gilmour, 2011). Negli anni successivi, invece, la riqualificazione riguarderà l'avvio o il completamento degli edifici posti nel quadrante nord del sito, da destinare a varie funzioni tra cui principalmente residenziale, anche di tipo sociale, e uffici. L'ultimo tra gli aspetti fisici che vale la pena citare, infine, è come nelle intenzioni dei promotori trovi molto spesso risalto il tema, oltre che della creazione di un tessuto urbano non artificiale, anche dello spazio pubblico, da costruire prevalentemente mediante la realizzazione di piazze e tramite la riqualificazione di quel Regent's Canal che costituisce uno dei principali – se non il solo – elementi naturali dell'intervento. Parlare di spazi pubblici all'interno di una trasformazione totalmente privata dove è tra l'altro sempre lo stesso soggetto privato che mantiene la titolarità dei suoli è tuttavia un tema sicuramente controverso e che apre il campo a quel concetto noto nella letteratura con l'espressione di *privately owned public space*, ovvero di proprietà private aperte all'uso pubblico (Németh, 2009; Németh, Schmidt, 2011). Sebbene sull'argomento si tornerà in seguito con maggiore attenzione, occorre già ora precisare come questo sia uno degli aspetti fondamentali del complesso di interazioni tra soggetti pubblici e privati, e dunque tra interessi, che caratterizzano

---

<sup>53</sup> Tra questa serie di interventi non rientra invece la ristrutturazione della Stazione di St. Pancras, la quale ha avuto luogo nella seconda metà degli anni '90 all'interno del complesso di opere legate alla realizzazione della linea ferroviaria internazionale CTRL.



*Figura 5: rappresentazione illustrativa della trasformazione (Fonte: kingscross.co.uk)*

più in profondità l'intera trasformazione di King's Cross Central rendendolo uno dei casi di studio più interessanti dell'attuale panorama internazionale.

Per quanto riguarda infine la descrizione della formula progettuale su cui si fonda l'intervento, è opportuno evidenziare come questo non sia l'attuazione né dell'equivalente di un piano particolareggiato né di un planivolumetrico, trovando invece come proprio riferimento un masterplan la cui funzione è quella di precisare l'ossatura del progetto e dunque gli aspetti strutturali e d'insieme, mentre la definizione degli aspetti formali relativi ai singoli edifici e ai vari spazi pubblici viene relegata a una serie di fasi successive con l'intento di assicurarne un più alto grado di flessibilità. La logica che sottende una simile impostazione, infatti, è la medesima di quella vista in maniera approfondita nel caso precedente e che trova anche qui origine nella convinzione di come una trasformazione che interesserà un orizzonte temporale stimato tra i 12 e i 20 anni non possa essere rigidamente definita in partenza, dovendosi altresì realizzarsi in maniera incrementale (Argent, 2004; Borough of Camden, 2004).

### 6.3. Logiche, attori, strumenti e procedure

L'interesse per il caso precedentemente analizzato di Paris Rive Gauche risiedeva nel suo essere un esplicito momento di rottura rispetto all'insieme di logiche e di modalità operative seguite fino a quel momento per la gestione della città e in particolare delle sue trasformazioni. Si è avuto modo di vedere infatti come in quel caso una precisa critica rivolta alla inefficacia della strumentazione urbanistica tradizionale, fondata su di una pianificazione di dettaglio di stampo razional-comprensivo, portò alla definizione di una diversa metodologia di azione questa volta incrementale, la quale tuttavia obbligò a sua volta a ripensare anche le modalità pratiche seguite per l'attuazione di un simile intervento. Nel caso invece di King's Cross Central vi è innanzitutto da rilevare come quell'insieme di aspetti critici e teorici non trovi lo stesso risalto, in quanto probabilmente proprio l'esempio di casi quali quello francese ha nel frattempo portato a una metabolizzazione di quell'insieme di logiche e procedure che se nel primo dei nostri casi potevano a ragione essere considerati sperimentali, trovano in questo secondo esempio una normale applicazione. King's Cross Central non è dunque, perlomeno per gli aspetti che interessano questo lavoro, un esempio di come a un certo punto della disciplina urbanistica si sia operata volontariamente una rottura rispetto a una stagione precedente, ma è piuttosto un esempio di come quella stessa strada intrapresa almeno un decennio prima costituisca ormai un riferimento per la realizzazione di alcune tra le maggiori trasformazioni urbane contemporanee.

#### 6.3.1. Un processo plurale

Chiarito questo aspetto sarà ora possibile entrare nel dettaglio di quelli che sono i maggiori punti di interesse di questo caso di studio, tra cui spicca principalmente il sistema di relazioni e interazioni tra attori differenti i quali, agendo in maniera collaborativa, contribuiscono alla realizzazione di un *large scale urban development project* che è al tempo stesso plurale e incrementale. L'interesse di questo caso, come si vedrà, sta infatti proprio nelle modalità attraverso cui durante la realizzazione di un vasto intervento di riqualificazione urbana interessi generali e parziali, difesi da soggetti pubblici e privati, trovano un continuo tentativo di composizione tanto alla scala dell'intero masterplan quanto a quella del singolo elemento che lo compone. Per meglio chiarire questi aspetti sarà tuttavia utile far partire la nostra analisi proprio dalla presentazione di questa vasta platea di attori a vario titolo coinvolti, che per semplicità verranno raggruppati in tre macrogruppi: per primi i soggetti che detengono la titolarità e la responsabilità della trasformazione, e cioè i due proprietari dei terreni su cui questa sorge e il soggetto terzo incaricato di gestirla materialmente; quindi le diverse autorità pubbliche a

vario titolo coinvolte, che come si vedrà operano secondo un preciso sistema gerarchico; infine verranno raggruppati nel terzo insieme un gruppo eterogeneo di soggetti, che seppur detenendo singolarmente minori responsabilità, nella loro pluralità finiscono per incidere significativamente sul risultato dell'intervento.

La trasformazione di King's Cross Central è promossa in maniera diretta dai due soggetti proprietari della pressoché totalità delle aree su cui questa insiste, che nello specifico sono la London and Continental Railways e la società Exel plc<sup>54</sup>, soggetti attivi tanto nel settore del trasporto ferroviario quanto in quello della logistica e dello smistamento merci. Entrambi questi soggetti risultano attivi da tempo nel tentativo di trasformazione delle aree di loro proprietà, e infatti rappresentano i membri originari della già citata King's Cross Partnership che, nel 1996, per prima tentò di avviare un processo di riqualificazione del sito.

Rientra poi nel primo gruppo di soggetti la joint venture Argent St. George (per comodità, Argent), ovvero un raggruppamento temporaneo d'impresе composto dalla Argent Group plc, controllata della British Telecom Pension Scheme, e dalla St. George plc., riconducibile al Berkeley Group plc., ovvero due tra le maggiori società britanniche di sviluppo immobiliare. Argent riveste, all'interno della trasformazione di King's Cross Central, il ruolo di developer, vale a dire di soggetto cui compete la responsabilità della fattibilità dell'intervento e dunque di materiale artefice della trasformazione, dal momento che a questo spetta il compito di messa in opera del progetto oltre che di gestione di tutte le sue fasi. Il legame che formalmente unisce i primi due attori al terzo è di tipo subalterno, nel senso che i due soggetti proprietari del sito, ovvero la London Continental Railways ed Exel, per far fronte alle specifiche competenze tecniche su cui un simile intervento deve necessariamente fare affidamento, danno incarico a un soggetto terzo di provvedere tanto alla sua realizzazione che alla sua continua gestione. Questa formalità, inoltre, si riflette anche nei rapporti con tutti gli altri attori esterni a questo primo gruppo, nei confronti dei quali il soggetto interlocutore risulta essere sempre il developer. Ciononostante, i termini dell'ingaggio che lega il developer ai due proprietari rendono il primo non solamente un esecutore tecnico ma anzi un vero e proprio portatore di interessi, dal momento che a questo, come compenso per il ruolo svolto all'intero dell'operazione, viene trasferita una certa quota di suoli compresi nella trasformazione (Holgerson e Haarstad, 2009).

Altrettanto strutturato rispetto a questo primo gruppo è poi il secondo, ovvero quello comprendente i soggetti pubblici a vario titolo coinvolti

---

<sup>54</sup> La London and Continental Railways è il soggetto vincitore, nel 1996, dell'appalto per la realizzazione e la gestione della tratta britannica del tunnel ferroviario che corre sotto il Canale della Manica, ovvero il Channel Tunnel Rail Link. È inoltre questo il soggetto proprietario sia della Stazione di St. Pancras che dei terreni immediatamente limitrofi al tracciato ferroviario. Exel plc, invece, è una società attiva nel campo della logistica e che possiede la proprietà di gran parte dei terreni posti a nord del Regent's Canal.



nell'operazione. Tra questi, il primo che merita di essere introdotto è sicuramente il governo della Greater London in particolare nella figura del suo Mayor, cui spetta il compito di definire la strategia di sviluppo dell'intero contesto urbano tramite l'elaborazione del London Plan<sup>55</sup>. In questo senso, nonostante una delle critiche più diffuse rivolte ai *large scale urban development projects* consista nel notare una troppo esigua connessione tra questi e gli assetti di sviluppo complessivi delle realtà in cui ricadono, King's Cross Central risulta essere perfettamente coerente con gli obiettivi esplicitati dal piano strategico di Londra, riuscendo anzi a essere funzionale al raggiungimento di uno tra i più caratterizzanti come si è avuto modo di vedere in precedenza.

La natura estremamente strategica e programmatica del London Plan, alla quale va aggiunto il ruolo di solo coordinamento ricoperto dal governo della Greater London, determina tuttavia la necessità di intervento da parte di secondo soggetto pubblico, chiamato a sua volta a interagire direttamente con i promotori delle varie iniziative private. Questo è principalmente il ruolo dei due boroughs di Camden e di Islington, ai quali spetta il controllo della compatibilità degli interventi proposti con le indicazioni del London Plan e da cui dipende la concessione delle singole *planning permissions*. Nel caso però di un progetto di natura incrementale, è lecito aspettarsi che questa funzione di controllo non si esaurisca in un singolo momento, e infatti i due boroughs risultano essere il soggetto pubblico più attivo in questo processo di trasformazione, all'interno del quale operano un controllo continuo circa la compatibilità dell'interesse privato con quello generale. La concessione delle *planning permissions* da parte dei boroughs non è infatti il frutto della sola attività di controllo della compatibilità con la strumentazione urbanistica vigente, ma anzi il frutto di un apposito processo di negoziazione previsto e regolato dalla Section 106 del Town and Country Planning Act del 1990. Questo processo, che va sotto il nome di *planning obligations*, prevede che l'autorità incaricata del rilascio dell'autorizzazione valuti nel dettaglio il contenuto della proposta di sviluppo, rispetto alla quale potrà avanzare una serie di osservazioni che vanno dalla richiesta di modifiche, più o meno sostanziali, alla richiesta di contributi economici connessi alla realizzazione di precisamente determinate opere di compensazione (Barclay, 2010).

Tra gli attori rientranti nel secondo gruppo merita infine una menzione anche l'English Heritage<sup>56</sup>, ovvero il soggetto cui compete la soprintendenza alla tutela e alla valorizzazione dei manufatti di archeologia industriale presenti nell'area. Di questi infatti, il continuo confronto tra questo soggetto e il developer ha

---

<sup>55</sup> La redazione del London Plan è diretta prerogativa del Mayor, che con questo strumento esplicita la sua personale strategia d'intervento sulla città. Solo successivamente alla sua redazione, il London Plan viene sottoposto al vaglio della Greater London Authority, che si esprime sulla sua approvazione (Mayor of London, 2011).

<sup>56</sup> O più propriamente, l'Historic Buildings and Monuments Commission for England.

fatto sì che ne fossero destinati alla demolizione solo una minima parte, mentre la maggiore è non solo stata preservata ma è diventata tra i simboli stessi di King's Cross Central, come nel caso dall'antico complesso dei granai che ospitano il College of the Arts o, in misura forse maggiore, da alcuni imponenti gasometri di cui è in progetto la futura riconversione in residenze.

A concludere questa panoramica circa gli attori coinvolti nella trasformazione contribuisce infine un ultimo insieme di soggetti, il cui singolo impatto è sicuramente di portata limitata ma che nel loro insieme offrono un contributo che non può essere tralasciato. Tra questi, un ruolo primario è quello ricoperto dai numerosi progettisti cui viene affidato il disegno della trasformazione, come innanzitutto gli studi Allies and Morrison e Porphyrios Associates ai quali il developer Argent ha commissionato l'elaborazione del masterplan, cui si aggiunge lo studio Townshend Landscape che ha curato prevalentemente gli aspetti paesaggistici e legati alla riqualificazione del Regent's Canal. Il loro lavoro non comprende tuttavia la definizione degli elementi progettuali di dettaglio relativi ai singoli edifici e ai singoli spazi pubblici che compongono l'intervento, la quale viene invece affidata ognuna a uno studio differente. Questa attività di composizione dell'intervento diventa anzi ancora più interessante se analizzata nel complesso di una più ampia collaborazione, e cioè quella che si viene a instaurare tra gli acquirenti dei vari lotti e i progettisti cui ne viene commissionato il disegno. Come si vedrà dettagliatamente più avanti, infatti, l'attività di progettazione in cui Argent gioca un ruolo di committente è solamente quella relativa all'elaborazione del masterplan e degli spazi pubblici, mentre per tutti gli altri elementi la progettazione è il frutto del dialogo tra l'acquirente-committente e l'architetto da lui incaricato, con il developer chiamato ad assicurare la compatibilità tra il prodotto finale con la struttura complessiva della trasformazione.

Può essere infine collocato in questo gruppo residuale anche quel soggetto plurale composto dai residenti dei quartieri limitrofi alle aree sottoposte a riqualificazione, i quali hanno giocato un ruolo di partecipazione attiva soprattutto nelle fasi iniziali di elaborazione della trasformazione. Il peso complessivo di questo soggetto, tuttavia, non sembra essere ed essere stato finora estremamente rilevante, anche in considerazione del fatto che il sito rappresenta un'area pressoché disabitata dove dunque l'impatto della trasformazione sulle dinamiche locali risulta avere un peso marginale. Nonostante ciò, appositi momenti di confronto con le comunità continuano periodicamente ad avere luogo tramite il King's Cross Development Forum, che oltre a supportare il Borough of Camden nella pubblicizzazione degli atti relativi all'intervento svolge un ruolo di supporto nel perfezionamento dei singoli avanzamenti del progetto. Nell'affermare come sembri che l'aspetto della partecipazione pubblica svolga un ruolo marginale all'interno dell'intero processo di trasformazione contribuisce d'altronde la lettura delle stesse Annual Reviews del Development Forum, in cui non di rado si lamenta come i

suggerimenti proposti durante questi incontri trovino una scarsa applicazione nel formale processo di emanazione delle *planning permissions* (King's Cross Development Forum, 2012).

### 6.3.2. Interazione tra gli attori e composizione di interessi

Contestualizzato il caso di studio e presentati tutti gli attori coinvolti, sarà ora possibile completare la nostra analisi approfondendo nel dettaglio le dinamiche a cui King's Cross Central deve la sua materiale definizione, realizzazione e gestione. Quello che si andrà ora a descrivere è dunque un processo di natura incrementale e trasversale dove una serie di attori di diversa natura, con l'ausilio di specifiche competenze tecniche e artistiche, apportano ognuno un contributo vitale alla realizzazione di un progetto che possiamo definire soggettivamente complesso.

Il primo aspetto di cui si dovrà trattare è quello che ricostruisce, seppur brevemente, le dinamiche che fanno da sfondo alla genesi del progetto, vale a dire quelle che assurgono al ruolo di catalizzatore del processo stesso e di tutte le interazioni successive. Con ogni buona approssimazione si può affermare come King's Cross Central debba la sua effettiva realizzazione alla sua capacità di soddisfare contemporaneamente due interessi distinti, il primo dei quali è rappresentato dalla legittima volontà dei proprietari del sito di sfruttare a pieno le capacità economiche insite nel bene a loro disposizione. A questo, poi, si può aggiungere l'interesse dell'autorità pubblica di perseguire taluni obiettivi di carattere generale, ovvero quelli esplicitati mediante lo strumento ordinario del London Plan che sono l'intensificazione del territorio urbano costruito e la tutela del *greenfield*, il cui raggiungimento è legato proprio all'azione del soggetto privato<sup>57</sup>.

Questa prima dinamica che si viene a instaurare tra il governo della Greater London e i principali soggetti privati coinvolti nella trasformazione, e che possiamo definire tacitamente collaborativa in quanto non resa esplicita in alcun documento ufficiale, innesca a sua volta un secondo processo sempre coinvolgente entrambi i soggetti pubblici e privati, e cioè l'interazione che si viene a instaurare tra il soggetto cui compete l'effettiva realizzazione dell'intervento, ovvero il developer Argent, e i

---

<sup>57</sup> Il London Plan, relativamente alla OA n. 16 e cioè quella di King's Cross, prevede infatti quanto segue: «King's Cross now functions as a European passenger gateway and has the highest public transport accessibility in London. This accessibility will improve further with the completion of Thameslink. Planning permissions have been granted in both Camden and Islington for high-density commercial development, office, retail, leisure and housing. There may be scope to consider linkages between the academic sector and businesses clustered in this location. The implementation of development must capture heritage value, secure environmental quality and minimize car use. It is vital to integrate the major rail termini, underground station and brownfield sites with the regeneration of neighborhoods in the wider area» (Mayor of London, 2011).

due Boroughs di Camden e Islington, cui invece compete la fattiva attuazione dei contenuti programmatici del London Plan. Se però la prima dinamica analizzata è di natura episodica, nel senso che si esaurisce nel momento stesso in cui la strategia di sviluppo viene definita per mezzo del piano, questa seconda è invece di tipo periodico, visto che la natura incrementale del progetto di King's Cross Central sottende un confronto continuo tra il soggetto promotore e quello cui compete la funzione di controllo.

Il primo passo formale della trasformazione di King's Cross Central può essere fatto risalire all'approvazione del masterplan da parte dei due boroughs, avvenuta nel 2004 dopo un lungo processo di negoziazione<sup>58</sup>, e che ha permesso l'avvio dei lavori per la realizzazione degli elementi infrastrutturali dell'intervento. Questa approvazione, però, non ha determinato l'esaurirsi del confronto tra developer e autorità pubblica, dal momento che lo stesso si viene a riproporre, seppur in maniera più snella, ogniqualvolta viene proposto un avanzamento del progetto. Quando ciò avviene, infatti, viene avviata un'apposita istruttoria che vede coinvolti tanto i soggetti proponenti quanto il controllore pubblico, il quale farà dipendere la concessione dei relativi permessi per la realizzazione di un nuovo edificio o di un nuovo spazio pubblico alla soddisfazione di quelli che sono, in quello stesso momento, i bisogni della collettività che è chiamato a tutelare. Alla base di un progetto di simili dimensioni e dalla simile complessità, il cui impatto risulta essere rilevante ai fini dell'assetto urbano sia di prossimità che complessivo, si pone dunque una serie continua di interazioni tra soggetti pubblici e soggetti privati che non si esaurisce con l'approvazione di un singolo progetto e nel controllo della sua realizzazione, ma che concorre alla realizzazione di un prodotto, la trasformazione stessa, evolutivo e soggettivamente complesso, dove cioè non risulta semplice una chiara e netta distinzione di ruoli.

Questo processo interattivo e iterativo di composizione tra interessi diversificati che si verifica durante le singole fasi di avanzamento della trasformazione è, con ogni buona probabilità, il tema più interessante dell'intero caso di studio, in quanto dimostra come nella pratica urbanistica siano ormai presenti e operate valide alternative tanto al modello razional-comprensivo puro tipico della stagione moderna, quanto al modello che in precedenza abbiamo definito della concertazione assoluta. Il processo di emanazione delle *planning permissions* e cioè il *planning obligations*, infatti, non costituisce un mero passaggio

---

<sup>58</sup> Il processo di negoziazione, avviato il 10 giugno 2004 con la presentazione della Application 2004/2307/P da parte del developer Argent, è durato più di due anni, concludendosi il 22 dicembre del 2006 con una effettiva pubblicazione che porta la data del 1 gennaio 2007. Come spesso avviene in una realtà sicuramente trasparente quale è quella della burocrazia britannica, l'intero processo di negoziazione è tuttora accessibile on-line, dove sono accessibili anche tutti i documenti intermedi, di natura descrittiva e tecnica, sui quali questo processo si è basato e di cui ha tenuto conto (<http://planningrecords.camden.gov.uk>).

formale seguito a una verifica di compatibilità, ma coincide anzi con un ben più complesso processo di composizione degli interessi portati avanti da parte del soggetto pubblico da un lato, ovvero i due boroughs, e da quello privato dall'altro, ovvero il developer Argent. Dalla presentazione del masterplan di riferimento per l'intera trasformazione per finire alla concessione del permesso relativo a ogni singolo intervento, dunque, ciò che si verifica nel caso di King's Cross Central è il confronto tra gli obiettivi di carattere generale posti a entrambi i livelli dal London Plan e dal piano locale dei due boroughs, e le singole azioni proposte dal soggetto privato. Queste dovranno dunque essere finalizzate tanto al raggiungimento di determinati obiettivi economici, quanto al soddisfacimento di obiettivi di carattere generale riguardanti una moltitudine di temi che vanno dall'assetto dello spazio pubblico all'offerta di residenze e servizi o alla quantificazione delle funzioni commerciali e produttive.

Una delle critiche che più spesso vengono mosse al modello del *collaborative planning* risiede nell'effettiva capacità, da parte principalmente dei soggetti pubblici, di negoziare in maniera proficua la concessione dei diritti edificatori con un reale ritorno sociale (Sagalyn, 2007; Kokx, 2011; Swyngedouw, 2005). Dal caso in questione risulta però come un simile tentativo di composizione assuma qui un grado di successo interessante, dovuto contemporaneamente a una visione e a una volontà chiare da parte dei differenti soggetti pubblici, attivi nel perseguire per mezzo della riqualificazione precisi obiettivi di carattere sociale ed economico, e quindi a un approccio costruttivo da parte dell'interlocutore privato, il quale sembra dimostrare in particolare la capacità di riuscire ad adattare questi stessi obiettivi alla propria strategia di intervento (van der Veen e Korthals Altes, 2011).

A conferma di quanto si sta dicendo, un ottimo esempio ci viene proprio dal già citato in precedenza concetto di *privately owned public space*, ovvero di spazi privati che costituiscono al tempo stesso luoghi pubblici, che come afferma la London Assembly nel suo Rapporto sulla gestione dello spazio pubblico cittadino (2011), a King's Cross Central diventa una vera e propria *best practice* da prendere a modello. Quello della qualità degli spazi pubblici è un tema che, come noto, sta assumendo negli ultimi anni una sempre maggiore importanza, venendo riconosciuto come l'elemento fondamentale al fine di garantire un ambiente urbano che risulti tanto vivibile quanto giusto. Allo stesso tempo, è questo anche il campo più spesso utilizzato da quanti avanzano una critica al sempre maggiore peso che gli attori privati assumono nei processi di trasformazione urbana, e più in generale al modello culturale, economico e istituzionale di derivazione neoliberista (Carmona, 2010; Németh e Schmidt, 2011). D'altro canto è la stessa London Assembly che nel suo Rapporto riconosce come molte esperienze di trasformazione urbana diffuse negli anni '80, e cioè proprio quelle che abbiamo annoverato nella logica di tipo

*property-led*, abbiano prodotto una serie di spazi pubblici di scarsa qualità<sup>59</sup>, quando addirittura a essere minato non è stato lo stesso concetto spazio pubblico. Allo stesso tempo, però, la London Assembly riconosce anche come proprio il caso di Canary Wharf, che qui abbiamo considerato quale l’emblema di una stagione fallimentare, abbia rappresentato un «punto di svolta» nelle modalità attraverso cui tanto i soggetti pubblici quanto quelli privati guardano a un tema tanto delicato. Quindi ancora, è a partire proprio da questo punto di svolta che viene sperimentato un «mutamento nell’approccio alla questione degli spazi pubblici», mutamento che è infine proprio a King’s Cross Central che raggiunge un livello di maturità talmente elevato da essere ritenuto auspicabile si diffonda con le stesse modalità anche nelle future trasformazioni urbane.

Nel dettaglio, ciò che avviene a King’s Cross Central è che, grazie al processo di negoziazione da cui scaturisce il Section 106 Agreement del 2006/7 da cui muove tutta la trasformazione, i due attori esplicitano i criteri di gestione e di progettazione degli spazi pubblici di cui si dovrà comporre l’intervento, che nello specifico prevedono (Section N: Public Realm and Development Estate Realm Areas; Section V: Access and Inclusivity<sup>60</sup>):

- l’obbligo, da parte del titolare dei suoli, di permettere l’accesso pubblico e il diritto di passaggio su tutti gli spazi aperti non direttamente pertinenti ai singoli edifici facenti parte della trasformazione, fin dal momento del loro completamento;
- l’obbligo, da parte del titolare dei suoli, di provvedere a mantenere la qualità degli spazi pubblici in accordo con i criteri di qualità riconosciuti ai maggiori spazi aperti cittadini;
- l’obbligo da parte dei proprietari di provvedere a garantire la manutenzione ordinaria degli spazi pubblici oltre che il mantenimento in questi della sicurezza e del decoro pubblico;
- l’obbligo affinché tutti gli spazi, pubblici e privati, che compongono la trasformazione vengano progettati in modo tale da ottenere un ambiente dove chiunque possa accedere e beneficiare di tutto l’insieme delle possibilità offerte ai membri della società, attraverso la rimozione di quelle barriere in grado di

<sup>59</sup> Parlare di qualità degli spazi pubblici ci costringerebbe a sua volta ad aprire una ulteriore parentesi, che finirebbe tuttavia per farci deviare dall’argomento principale di cui si sta qui discutendo. Per brevità e anche per via della loro efficacia ed immediatezza, in questo senso è possibile limitarci a riportare i criteri che il Rapporto ad opera della London Assembly fa suoi citando a sua volta l’apposito studio condotto dalla non-profit Project for Public Spaces (PPS, senza data), che definisce come spazi pubblici di qualità quelli: accessibili; in grado di coinvolgere il pubblico in attività a cui è possibile prendere parte; confortevoli; socievoli, ovvero dove possono avere luogo le relazioni interpersonali.

<sup>60</sup> Gli estratti citati compongono un documento a valenza legale, per l’appunto il Section 106 Agreement, di cui qui si restituiscono una traduzione e una ricostruzione parziale a titolo puramente descrittivo.

creare difficoltà, separazione o trattamenti differenziati e mettendo quindi chiunque nelle condizioni di partecipare a qualsivoglia attività non discriminando per sesso o genere.

Questo è tuttavia solo uno degli esempi che emergono dalla lettura del corposo documento che stabilisce l'insieme delle regole attraverso cui si fa sì che una trasformazione urbana di iniziativa privata possa svolgere una funzione strumentale anche al perseguimento di finalità collettive, ovvero le regole che guidano praticamente quel processo di composizione tra interessi diversificati di cui si sta qui rendendo conto. Inoltre, a questo bisogna aggiungere come un simile processo non si esaurisca con l'approvazione del Section 106 Agreement relativa al masterplan dell'intervento, ma come anzi continui ogniqualvolta che a ricevere una convalida da parte dei poteri pubblici sono chiamati tutti i singoli sviluppi di un processo destinato a costruirsi per fasi (Holgensen e Haarstad, 2009). Ciò che con quest'analisi si vuole ancora una volta sottolineare è quindi come a rendere possibile un simile stato di cose sembra intervenire sicuramente un adeguato sistema di regole – e di successivo controllo – teso ad affermare con valenza normativa un processo plurale di costruzione delle trasformazioni urbane, ma anche come questo sistema, privato di un'attitudine o di uno spirito collaborativo da parte degli attori fattivamente coinvolti in questo processo, non sarebbe ipotizzabile possa dare i frutti sperati.

Se quello descritto finora è il rapporto pubblico-privato, alla base della realizzazione di King's Cross Central si pone tuttavia anche un parallelo processo di interazione privato-privato che vede impegnati da una parte il developer Argent, vero soggetto trasversale, e dall'altra tanto i clienti finali dell'attività commerciale di lottizzazione quanto i vari progettisti artefici del suo disegno. L'elaborazione del masterplan avviata nel 2001 da parte degli studi Allies and Morrison, Porphyrios Associates e Townshend Landscape Architects, infatti, non esaurisce la fase progettuale, ma diventa a sua volta il perno attorno al quale ruota un secondo processo, questa volta finalizzato alla composizione della forma della trasformazione.

Come precisato esplicitamente dal developer (Argent *et al.*, 2004), la strategia d'azione che prevede la realizzazione dell'intervento in forma incrementale è giustificata da una diversa serie di ragioni. Tra queste va innanzitutto riportato il fatto che la trasformazione contemporanea di tutto l'intervento necessiterebbe di una mole di risorse economiche proibitiva sia per il soggetto pubblico, a maggior ragione in una stagione di progressiva razionalizzazione delle risorse pubbliche, sia per un soggetto privato, il quale avrebbe difficoltà oggettive ad accedere a una siffatta mole di credito. A ciò va poi aggiunta l'estrema dinamicità del mercato immobiliare che se permette, tra l'altro non senza difficoltà, di programmare investimenti relativi alla realizzazione di un singolo manufatto, difficilmente

potrebbe permettere di pianificare con precisione investimenti relativi a un largo numero di immobili. Occorre infine considerare come la realizzazione contemporanea di un ammontare complessivo di circa 800.000 metri quadri di nuova edificazione, ai quali vanno sommate le opere di urbanizzazione primaria, richieda dei tempi tecnici estremamente lunghi, che cioè mal si coniugherebbero con la necessità di offrire prodotti continuamente in linea con le esigenze del mercato.

Con l'intento di soddisfare queste tre ragioni, e con l'intento di assicurare che contemporaneamente venga sempre garantita l'unitarietà della trasformazione, la composizione fisica del progetto è il frutto di un processo strutturato attorno a un attore che abbiamo visto essere trasversale, e cioè Argent, che per la sua azione si avvale del contributo di uno strumento anch'esso trasversale, ovvero il masterplan. Questo processo consiste nell'iniziale ricerca, da parte del developer, dei potenziali destinatari delle nuove edificazioni, che a loro volta daranno incarico a un progettista di elaborare gli aspetti formali del singolo progetto<sup>61</sup> (Gilmour, 2011). In modo da assicurare la coerenza del singolo lotto con la trasformazione complessiva, però, al developer sarà affidato l'ulteriore compito di valutare la proposta sulla base dei contenuti del masterplan, determinando così una nuova interazione tanto con il destinatario che con il progettista da lui incaricato. Il processo qui ricostruito, infine, si conclude con la trasmissione del progetto al borough di competenza, che per mezzo della medesima dinamica di controllo e negoziazione evidenziata in precedenza deciderà circa la concessione della singola *planning permission*.

Dalla ricostruzione dei punti salienti del processo su cui si fonda King's Cross Central dovrebbe risultare chiaro come alla base di questa trasformazione non vi sia né un apposito impianto normativo né una specifica strumentazione tecnica, ma come anzi sia proprio da ricercare nel continuo processo di interazione e in un attento ruolo di conduzione la chiave che determina la fattibilità del progetto. È a questo impianto decisionale e gestionale, cioè, che occorrerebbe fare riferimento nel momento in cui si parla di evoluzione nelle logiche e nelle dinamiche operative, nel senso che sono queste prima ancora dello strumento al quale sono applicate che rappresentano l'innovazione che si cela dietro una trasformazione solo apparentemente convenzionale. King's Cross Central è dunque il frutto di interazioni continue e proficue tra soggetti eterogenei, i quali a loro volta riconoscono la propria e l'altrui specializzazione e il proprio e l'altrui ruolo. Oltre a ciò, questo *large scale urban development project* è il frutto di un similmente continuo e costruttivo processo di progettazione, dove complessità e incertezza diventano non ostacoli da

---

<sup>61</sup> Nel caso della realizzazione degli spazi pubblici, invece, è direttamente il developer che dà incarico ad uno studio di progettazione per la definizione degli aspetti formali, solitamente per mezzo di appositi concorsi di idee. Per la riqualificazione del piazzale antistante la stazione di King's Cross, ad esempio, la scelta è ricaduta sul progetto proposto dallo studio Stanton Williams, che è stato preferito alle proposte avanzate da altri 101 studi differenti.



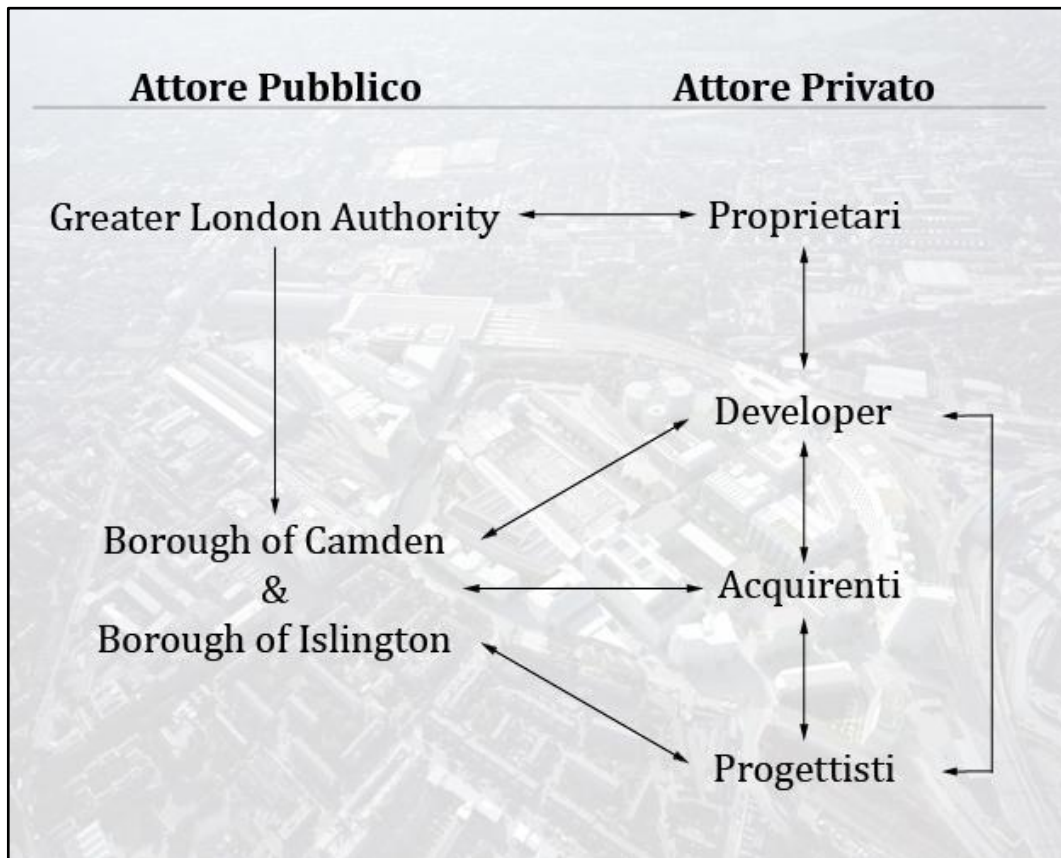


Figura 6: il sistema di interazione fra gli attori a King's Cross Central.

aggirare o ridurre ma ingredienti di un'unica ricetta. A questi aspetti, infine, si aggiunge quella centralità e quella trasversalità che nel processo assume il developer, il quale diventa la testimonianza diretta di come le competenze che sottendono oggi l'agire sulla città siano ormai inevitabilmente diversificate.

Tentando di concludere quest'analisi, e anticipando alcune conclusioni su cui si tornerà in maniera più estesa nel prossimo capitolo, il primo punto da rilevare è quello relativo alla natura incrementale del progetto di King's Cross Central, che rappresenta con ogni buona probabilità una delle caratteristiche maggiormente interessanti di questo caso di studio. Questo, infatti, sembra perfettamente coerente con quell'idea di decostruzione funzionale dell'urbanistica formalizzata da Ascher (2001) che, con una simile espressione, riferisce dell'opportunità di ripensare i modi attraverso cui questa approccia il tema dell'incertezza. Secondo una simile logica, dunque, rinunciare alla definizione di un progetto complessivo e definito al quale la trasformazione dovrà corrispondere sottende non tanto l'abbandono della funzione regolativa o un asservimento a dinamiche di tipo speculativo, quanto, bensì, testimonia della convinzione di come l'incertezza non rappresenti un fenomeno da comprimere ma una realtà con la quale occorre dialogare. Affidare la trasformazione

a un masterplan vuoto, o anche “decostruire” il progetto, significa quindi e secondo questa interpretazione accettare l'impossibilità di riuscire a definire con precisione un futuro non prossimo, e cioè operare un moderno esercizio di razionalità nel quale la componente funzionale si sposta dalla forma al processo.

Un secondo aspetto del quale King's Cross Central offre una testimonianza preziosa è poi quello relativo all'interazione tra un gruppo di attori abbastanza numeroso da rendere oggettivamente difficile un'univoca attribuzione di paternità. Se l'aspetto che abbiamo appena finito di descrivere ci parla di una forma di progettazione che tiene conto della complessità di una realtà troppo veloce, questo secondo aspetto fa risultare anacronistico ogni possibile riferimento alle strutture decisionali tradizionali, sottolineando invece come i grandi progetti di trasformazione urbana siano il prodotto di un confronto continuo tra un numero consistente di portatori di interessi.

Il tema della numerosità degli attori, tuttavia, introduce a sua volta un aspetto forse ancor più interessante e a questo strettamente connesso, che è quello delle dinamiche che tra questi attori si vengono a determinare. La plurima paternità di King's Cross Central non sembra essere riconducibile semplicemente alla numerosità degli interessi in gioco o degli aspetti bisognosi di tutela, ma può essere fatta risalire alla forma che la dinamica assume, la quale non segue più un andamento lineare secondo lo schema ideazione-progettazione-approvazione-realizzazione quanto un ben più complesso moto periodico, dove le interazioni finiscono per intrecciarsi continuamente fra loro restituendo l'idea di un processo continuo che non si esaurisce in un momento specifico.

In una simile dinamica un ruolo chiave lo svolgono in particolar modo uno strumento, che come abbiamo visto è il masterplan, e un soggetto, vale a dire il developer. Soprattutto, però, nel momento in cui si abbandona un contesto come quello britannico dove il ruolo dell'iniziativa privata assume forme e contorni spesso lontani rispetto ad altre realtà, appare utile soffermarsi sul contributo che un simile attore può apportare alla fattibilità complessiva dell'operazione. Argent, come si è visto, detiene formalmente la titolarità della trasformazione, ponendosi come unico interlocutore in tutte le interazioni con i vari attori coinvolti, e soprattutto definisce la strategia di azione e la tempistica di realizzazione dell'intervento. Più che sottolineare le caratteristiche intrinseche di questo che, come si è detto, è un *property developer*, ciò che ci interessa in questo momento è dunque sottolineare quale sia il ruolo che una simile specializzazione può assumere in questo contesto.

Si è già avuto modo di dire come la tempistica del progetto sia di medio-lungo periodo, come la natura incrementale del progetto sia alla base di una precisa strutturazione in fasi della sua realizzazione, i soggetti coinvolti siano diversificati e, infine, come la natura privata dell'operazione necessiti di un continuo ricorso al credito e di una precisa tempistica nell'organizzazione delle vendite. Si è anche detto, però, come in ogni fase della trasformazione sia sempre assicurata l'unitarietà

del progetto, e anzi come tutti i soggetti che intervengono nella trasformazione interagiscano sempre con un unico interlocutore. Tutti questi aspetti dovrebbero essere sufficienti a testimoniare come la complessità che contraddistingue un simile intervento vada estesa a tempi, soggetti, dinamiche, forze in campo e, in misura non minore rispetto a queste, anche alle specifiche competenze tecniche necessarie a far sì che un simile progetto di trasformazione possa risultare fattibile. In questo senso, dunque, King's Cross Central testimonia di come sia anche quest'ultima una delle caratteristiche che contraddistingue i *large scale urban development projects*, e cioè come questi si fondino su un profondo aggiornamento delle competenze tecniche sulle quali l'azione sulla città deve necessariamente fare affidamento.

Infine, nonostante da questo caso sia ancora troppo presto trarre un bilancio, una seppur breve digressione che abbia quest'ultimo come oggetto non può essere del tutto tralasciata. Come abbiamo avuto modo di vedere, la corretta gestione di King's Cross Central permette di coniugare esplicitamente due interessi specifici che sono, da una parte, quello puramente economico del proprietario che intende massimizzare la propria rendita di posizione, e dall'altra quello dell'autorità pubblica che, utilizzando questo primo interesse in maniera strumentale, riesce a perseguire a sua volta un interesse generale consistente nel miglioramento di uno specifico contesto urbano. Un simile aspetto non sembra possa essere ritenuto del tutto secondario, e anzi proprio su questo aspetto si avrà modo di tornare a breve, anticipando ora soltanto come anche a questo bisognerebbe guardare quando si pensa alle opportunità che i grandi progetti urbani sottendono.

## 7. I casi di studio in un'ottica trasversale

Come precisato nella descrizione degli aspetti metodologici seguiti durante la costruzione di questo lavoro di ricerca, l'analisi dei due casi di studio di Paris Rive Gauche e di King's Cross Central è stata finalizzata all'indagine del "perché" e del "come" il fenomeno qui oggetto di indagine prende materialmente corpo nella realtà (Yin, 2003), e dunque in questo caso all'indagine del "perché" in un determinato momento storico si siano abbandonate le logiche e modalità operative seguite per la gestione delle trasformazioni urbane utilizzate in precedenza, e quali forme abbia assunto oggi l'azione sulla città contemporanea. In questo senso, sebbene due soli casi di studio non possano essere totalmente rappresentativi del perimetro entro cui si muove la ricerca e cioè la grande metropoli europea, dalla lettura di questi due casi sembrano emergere una quantità di informazioni sufficienti a rispondere a questi due quesiti, e sufficienti anche a porre le basi per il tentativo di risposta a quelli ben più ampi che sono le *research questions* con le quali si confronta l'intera ricerca.

Al tentativo di risposta al primo dei due quesiti è stato dedicato l'ingrato compito di aver scomodato e riproposto uno tra i casi di *studio* più famosi in Europa, e cioè quello della riqualificazione urbana denominata Paris Rive Gauche in cui, esempio forse unico nel panorama internazionale, uno tra i temi disciplinari che di lì a pochi anni avrebbe caratterizzato gran parte del dibattito scientifico internazionale trova una base di confronto tangibile all'interno di una tra le più complesse e imponenti operazioni realizzatesi negli ultimi decenni. Con un sensazionalismo forse non del tutto ingiustificato si è avuto modo di citare nelle pagine precedenti quanti hanno definito Paris Rive Gauche un cantiere culturale, ovvero il cantiere di una nuova azione urbanistica capace di rispondere tanto alle critiche rivolte al modello d'azione tipico dell'urbanistica tradizionale di stampo razional-comprensivo quanto alla prima immediata risposta che a questo modello venne proposta, e cioè quella di una generalizzata deregolamentazione dell'azione urbanistica che ha caratterizzato larga parte degli anni '80.

Se Paris Rive Gauche ci permette dunque di affrontare il primo dei due quesiti che interessano questo paragrafo, la risposta deriva dal fatto che alla base di Paris Rive Gauche si decise esplicitamente di non porre un disegno preconfezionato e predefinito che, questa la critica dell'epoca, non era più considerato adatto a governare i bisogni della città futura a causa dell'impossibilità di prevederli aprioristicamente. Il richiamo dunque al tema dell'incertezza e della sua riduzione che è presente tanto in autori come Bobbio (1996) quanto in altri come Ascher (2001) si trasforma in questo caso nella scelta di non legare gli interventi che avrebbero dovuto comporre la ZAC Rive Gauche a un Plan d'aménagement de zone,

ovvero un piano esecutivo e di dettaglio di cui l'intervento sarebbe dovuto essere solamente la materiale realizzazione. Allo stesso tempo, tuttavia, e sebbene la componente della valorizzazione immobiliare ne sia un aspetto importante, Paris Rive Gauche non può essere considerato un caso speculativo al pari di quello cui è stato accostato di Canary Wharf, dal momento che è questo un intervento attraverso cui una serie di soggetti pubblici tenta direttamente di perseguire precisi obiettivi di assetto del territorio urbano e non di sola incentivazione delle attività economiche per mezzo di una deregolamentazione dell'attività edilizia.

Arrivando a rispondere al nostro primo quesito, dunque, possiamo affermare come le logiche e le modalità operative attraverso cui questo intervento di riqualificazione è stato deciso dovesse essere portato avanti risultano essere diverse dalle precedenti "perché" queste ultime non saranno più considerate adeguate a gestire un processo di trasformazione anch'esso profondamente diverso. Nel momento cioè in cui alla realizzazione di un disegno precedentemente definito si scelse una costruzione incrementale della trasformazione, la logica precedente essenzialmente rivolta a rendere veloce ed efficiente una mera attività edilizia che a sua volta poteva contare su finanziamenti certi non risulterà essere più adatta a un processo all'interno del quale trovano invece posto: la definizione progressiva della forma dell'intervento; l'adattamento alle mutazioni di contesto del lungo periodo; il controllo tecnico delle attività edilizie; le evoluzioni politiche e normative; la composizione di interessi mutevoli; i processi di partecipazione; e, da ultimo, una continua programmazione finanziaria capace di prevedere alla costante copertura economica e di difendere l'intervento dalle diverse fasi dei cicli immobiliari. Sintetizzando, ciò che dunque dall'analisi di Paris Rive Gauche emerge è il perché in un certo momento sia sorta la necessità di ridefinire in maniera sostanziale delle logiche e delle dinamiche operative che fossero in grado di rendere concreto il passaggio da un modello razional-comprendivo a uno incrementale.

Passando invece al secondo quesito, ovvero alla descrizione del "come" e cioè della forma assunta dal fenomeno di cui si sta parlando, occorrerà fare riferimento a entrambi i due casi di studio che, seppur tra marcate e sostanziali differenze, sembrano mostrare alcuni importanti tratti comuni. In proposito, l'aspetto che pare caratterizzare i processi incrementali verso cui sembra tendere l'urbanistica contemporanea, e a cui devono dunque adattarsi le logiche operative, è quello della pluralità delle decisioni che ne permettono la costruzione nel tempo, e quindi, sempre citando Bobbio, il fatto che le stesse decisioni siano per loro natura dei processi collettivi. Nel descrivere la forma con cui queste nuove logiche e dinamiche si materializzano non sembra un azzardo sottolineare un legame importante tra queste e quel *collaborative planning* ampiamente descritto da Healey (1997), e di cui ampie tracce possono infatti essere riscontrate in entrambi gli interventi sui quali ci siamo dedicati.

Sia Paris Rive Gauche che, in misura forse maggiore, King's Cross Central sono due interventi dove il concetto di costruzione incrementale si traduce in una continua interazione tra gli attori che producono, con forme diverse ma con la stessa pluralità, quelle decisioni e quelle azioni che sommate tra loro costituiscono l'intera trasformazione. È quindi proprio a questo complesso rapporto di relazioni che sembra necessario guardare quando si tenta di comprendere a pieno quali siano i fattori che permettono di rendere coerenti tra loro i diversi interessi che governano oggi le realtà metropolitane, come anche alla loro legittimità formale o alla loro reale efficacia. È tuttavia questo un tema noto da tempo nella letteratura e nella prassi urbanistica internazionali, ma non per questo sembra che l'argomento possa considerarsi del tutto esaurito dal momento che, come citato in precedenza in questo e negli altri capitoli, sul problema della reale efficacia dei metodi collaborativi continua ancora a esistere un ampio e controverso dibattito (Sagalyn, 2007; Kokx, 2011; Swyngedouw, 2005). Rimandando però al capitolo finale un contributo esteso sull'argomento e limitandoci qui alla sola lettura trasversale dei due casi, occorre notare come in entrambi gli esempi l'aspetto della interazione tra gli attori vada considerato, al di là di un giudizio di valore, come il punto cruciale e dunque imprescindibile da cui dipende la reale fattibilità dell'intervento. Nel momento cioè in cui entrambe le due famiglie di soggetti pubblici e privati agiscono ognuno rispettando il proprio ruolo e riconoscendo il contributo dell'altro, come soprattutto il caso di King's Cross Central testimonia abilmente, allora è forse possibile iniziare a rilevare un sistema di logiche e dinamiche effettivamente differente rispetto a quello a cui ci ha abituati la tradizione, e di cui se in seguito se ne discuterà l'efficacia adesso se ne deve quantomeno evidenziare l'efficienza.

# PARTE IV

## Conclusioni

### 8. Della sussistenza e della rilevanza del fenomeno indagato

Se finora la ricerca ha voluto muoversi in maniera quanto più acritica possibile e tentando cioè, sempre per quanto possibile, di non esprimere giudizi di valore circa i diversi fenomeni osservati, sarà invece esattamente questo l'oggetto della trattazione in questa parte conclusiva. In particolare, la nostra attenzione sarà ora rivolta al tentativo di risposta, tanto alla luce del lavoro di ricostruzione della letteratura quanto di osservazione diretta di due casi di studio, di quegli interrogativi a cui è dedicata la ricerca. La maniera in cui questo tentativo di risposta sarà operato, tuttavia, prevede a sua volta un'articolazione di cui è bene tenere conto: da una parte verrà tentata una lettura critica del fenomeno dell'evoluzione delle logiche operative seguite durante la trasformazione della città contemporanea, alla quale seguirà il tentativo di collocazione di questo fenomeno all'interno di un più ampio contesto, ovvero quello della stessa capacità evolutiva della disciplina urbanistica. Se questo è però l'oggetto rispettivamente del secondo e del terzo capitolo di questa quarta parte, preliminarmente sarà opportuno affrontare un ulteriore aspetto solo apparentemente marginale, e cioè quello della stessa sussistenza e della rilevanza del fenomeno affrontato. Quest'ultima questione costituisce dunque l'oggetto del presente capitolo, il quale mira quindi ad argomentare in primo luogo l'esistenza stessa del fenomeno di cui si sta qui parlando, e quindi come questo possa essere considerato cruciale ai fini dell'indagine di cui ci si sta occupando.

Dalla lettura del lavoro svolto finora, i temi di cui si sta parlando dovrebbero risultare – o quantomeno si spera – sufficientemente chiari, e cioè sufficientemente chiaro dovrebbe risultare per quali ragioni i grandi contesti urbani europei si sono trovati a passare da una stagione che abbiamo definito “moderna” a una che abbiamo definito “contemporanea”, nonché quali effetti questo passaggio abbia avuto sulla disciplina che al governo di questi contesti urbani è chiamata a provvedere. La tesi che qui di sostiene, tuttavia, è che questo passaggio non possa dirsi ancora del tutto concluso, o che quantomeno non possa dirsi sufficientemente conclusosi il processo di adattamento della disciplina al mutamento di contesto che ha riguardato il suo principale oggetto, ovvero le città. Al fine quindi di contribuire, per mezzo della ricerca, al completamento di questo processo di adattamento, si è voluto osservare da vicino un particolare aspetto che da chi scrive è ritenuto fondamentale, e cioè quello delle logiche attraverso cui la disciplina si serve per tradurre in realtà le scelte che è chiamata a operare. Dal confronto tra l’analisi teorica e quella empirica, e in particolare dal confronto tra la teoria e un particolare caso di trasformazione urbana che è quello dei *large scale urban development projects*, sembra infatti emergere come gli elementi da cui il completamento di questo processo di adattamento deriva siano già rinvenibili in alcune esperienze pratiche, e dunque come un’analisi approfondita e di merito di questi stessi elementi possa contribuire a fare operare l’urbanistica coerentemente con quella stagione della “terza modernità” in cui si è assunto questa dovrebbe trovarsi al momento.

Se su questa lettura critica ci si soffermerà a breve, a questa occorre però anteporre un passaggio metodologico estremamente importante, rivolto a sottolineare come le logiche operative riscontrabili in alcuni tra i casi più significativi di *large scale urban development projects* corrispondano a modalità di azione sulla città che molto poco hanno a che fare con quelle di cui può essere trovata traccia nella letteratura. O ancora, come effettivamente sussista un fenomeno evolutivo ancora in atto circa le logiche operative seguite per l’azione sulla città.

Nel tentativo di dimostrare la veridicità di questa ipotesi, nel corso di questo lavoro sono state ricostruite le diverse logiche operative urbanistiche susseguitesi nel tempo nonché le cause che hanno portato, nel tempo, al passaggio da una logica all’altra. In questo senso è stato possibile identificare e distinguere in maniera netta almeno due grandi logiche, ovvero quella *plan-led* e quella *property-led*, mentre una terza che da queste discende, che è poi quella a cui qui si sta volgendo l’attenzione, con queste non condivide la stessa facilità di definizione.

Tralasciando volutamente le logiche alla base dell’azione sulla città fisica dell’urbanistica delle origini, ovvero quella immediatamente successiva ai primi processi di espansione industriale tardo ottocentesca che già si è detto come poco contribuiscano a questo lavoro, per un lasso di tempo che non può essere definito con precisione ma durato almeno per le tre decadi dei cosiddetti “trenta gloriosi” si è



visto come la logica dominante se non l'unica conosciuta sia stata quella *plan-led*, ovvero quella basata sulla pedissequa realizzazione delle prescrizioni contenute nel piano urbanistico tradizionale. Di questa logica molto si è detto nella seconda parte del lavoro, e in particolare si è avuto modo di vedere come questa risultasse (I) perfettamente coerente con il modello all'epoca dominante di definizione delle scelte pubbliche, ovvero quello razional-comprensivo; come risultasse (II) coerente con il modello urbanistico derivante dall'impostazione lecorbuseriana e dalla Carta di Atene; come risultasse (III) coerente con le necessità delle città dell'epoca, fatte prevalentemente di processi di espansione demografica e quindi fisica che occorreva risultassero quanto più possibile ordinati; e infine come risultasse (IV) coerente tanto con il sistema economico di stampo keynesiano sul quale erano basate le grandi economie occidentali, (V) quanto con quello istituzionale, dove un ruolo di assoluta centralità veniva riconosciuto al decisore unico impersonificato dall'attore pubblico.

Tanto questo modello urbanistico quanto la logica operativa su questo basata rimarranno validi nella pressoché totalità dei contesti europei a partire almeno dagli anni immediatamente successivi al secondo conflitto mondiale – se non anche prima – e fino a circa la metà degli anni '70. È infatti in questi anni che si verifica una lunga serie di mutazioni di contesto, tra cui in questo lavoro un grande accento è stato posto sulla crisi della grande industria manifatturiera di tipo fordista, ma alla quale vanno aggiunti anche altri fattori tra cui i progressi in campo tecnologico, informatico e nei sistemi di trasporto, e finanche le evoluzioni nei caratteri delle società e delle istituzioni occidentali di cui Harvey rende conto magistralmente nel suo “The condition of postmodernity” (1989). Come conseguenza di questo insieme di fattori, è dunque a partire da questi anni che si inizia a registrare il grande passaggio che fa da sfondo a questa ricerca, e cioè il passaggio da quella stagione che abbiamo definito “moderna” a quella cui ci rivolgiamo col termine di “contemporanea”.

Di questo passaggio molto è stato detto finora, tanto in questo lavoro quanto, soprattutto, da parte di altri e più autorevoli autori ai quali va riconosciuto il merito di essere riusciti, seppur discordando spesso sui termini, a restituire il gran numero di sfaccettature di un evento epocale considerato da alcuni addirittura drammatico. Tentando di focalizzare la nostra attenzione solamente sui temi di cui questa ricerca vuole occuparsi, però, si è già notato come questo passaggio abbia in larga misura sovvertito gli equilibri urbani definitisi lungo tutta l'epoca precedente, determinando parallelamente una profonda evoluzione tanto nelle modalità di definizione delle scelte urbanistiche quanto nelle logiche seguite per l'attuazione di queste stesse scelte.

Questo è dunque il sottofondo della sostituzione alla logica operativa di tipo *plan-led* di una seconda e rispetto a questa sostanzialmente invertita, cioè la logica di tipo *property-led*. Sintetizzando il lungo approfondimento svolto sul tema nella

seconda parte del lavoro, con l'espressione *property-led* si fa generalmente riferimento a una logica operativa che vede le trasformazioni urbanistiche finalizzate non più alla mera realizzazione del disegno contenuto nel piano, bensì a una costruzione per parti dei contesti urbani, la quale risulterà però essere guidata in primo luogo dalla valorizzazione dei potenziali economici insiti nei valori immobiliari. Similmente a quanto avvenuto con la logica *plan-led*, anche questa seconda si dimostrò ben coerente con una nuova serie di condizioni di contesto, tra cui (I) un primo tentativo, per molti versi incompiuto, di sostituzione del modello decisionale di tipo razional-comprensivo con uno di tipo incrementale; (II) la necessità di provvedere alla riqualificazione di aree che, in seguito alla crisi della grande industria manifatturiera, iniziarono a perdere la loro funzione originaria e quindi (III) la parallela necessità di provvedere a nuove tipologie di spazi per i settori economici emergenti, primo tra tutti quello terziario; (IV) una più generale inversione nei fondamenti posti alla base delle politiche economiche occidentali, che dall'interventismo pubblico di derivazione keynesiana trovarono nel liberismo teorizzato per primo da Hayek il proprio riferimento; e infine con (V) un mutato assetto degli attori coinvolti nel governo e nella governance urbana.

La distinzione temporale operata finora è tuttavia una chiara semplificazione, dal momento che queste due logiche non hanno dato vita a una staffetta chiaramente distinguibile ma anzi hanno finito per accavallarsi nel tempo, e talvolta anche all'interno degli stessi contesti geografici. In questo senso è esplicativo il ricorso ad alcuni dei casi a vario titolo osservati nelle pagine precedenti, come ad esempio quello francese di Paris Rive Gauche che si contrappone a un quasi coevo Bercy, rispetto al quale presenta però sostanziali differenze nelle logiche che ne hanno guidato la realizzazione; o come il caso di londinese di Canary Wharf, emblema delle trasformazioni *property-led* che si sviluppa proprio negli stessi anni di un Bercy ascrivibile alla logica *plan-led*. Ciononostante e pur essendo palese, questa semplificazione rimane utile ai fini del nostro discorso, in quanto testimonia di come, in un preciso momento storico, l'urbanistica e le sue logiche operative abbiano conosciuto un processo evolutivo finalizzato all'adeguamento alle evoluzioni esterne di contesto.

L'aver introdotto l'analisi dei casi utilizzati finora ci permette però di affrontare finalmente la questione che più interessa questo capitolo, e cioè la questione della sussistenza di un fenomeno evolutivo riguardante le logiche operative urbanistiche ancora in atto. In questo senso, estremamente utile risulta essere il caso di studio di Paris Rive Gauche, durante la cui analisi si è visto come questo abbia rappresentato il momento in cui, in maniera esplicita, l'affermazione della logica *property-led* come risposta alle criticità di quella *plan-led* sia stata messa in discussione.

In un'epoca corrispondente all'incirca ai primi anni '90, le risposte offerte dalla logica *property-led* vengono a loro volta rigettate a causa di quelle controversie

di carattere teorico e culturale in questa insite. L'urbanistica degli anni '80, infatti, finì per rivelarsi altrettanto inefficace rispetto a quella che si proponeva di innovare, dal momento che l'idea che a poter guidare le maggiori trasformazioni urbane potesse essere solamente il ritorno economico legato alla valorizzazione immobiliare, coerentemente con quell'ideale dell'assoluta positività insita in un potenziale economico privato dei propri vincoli, si rivelerà essere un'idea priva di riscontri pratici e a cui dunque si tentò di dare nuovamente risposta. Nel caso francese, dunque, questo rigetto riceverà un prolifico filone di ricerca condensatosi attorno al tema del progetto urbano, il quale a sua volta troverà una sua materiale sperimentazione attraverso quella, per alcuni versi fortuita, occasione di riqualificare una larga porzione di città nel centro di Parigi.

Durante un *large scale urban development project*, e cioè durante un grande progetto di trasformazione urbana che trova origine nel bisogno di riqualificare la città post-industriale alla quale si sceglie di sostituire quell'insieme di funzioni che caratterizzano l'epoca in cui ci troviamo a vivere, si apre dunque l'occasione per sperimentare modalità di azione basate non più sulla materiale realizzazione di un disegno di piano, ma nemmeno su interventi che trovano il loro fondamento nel solo potenziale economico. Paris Rive Gauche si distingue infatti dagli interventi figli di una logica *property-led* in quanto inglobato all'interno di una chiara e precisa strategia di assetto urbano complessivo definita principalmente dal soggetto pubblico, senza essere finalizzato alla sola attività di valorizzazione immobiliare alla quale è dato però contemporaneamente il compito di assicurare la tenuta nel tempo di un intervento destinato a protrarsi nel medio-lungo periodo. Allo stesso tempo, Paris Rive Gauche non può nemmeno essere considerato come un intervento *plan-led*, in quanto la finalità principale di questo che è stato appunto definito un cantiere teorico per l'azione sulla città contemporanea risiede proprio nella volontà di superare la logica dell'attuazione del piano, alla quale si decide esplicitamente di sostituire una modalità di costruzione che possa essere definita incrementale.

A partire da casi come quello di Paris Rive Gauche, quindi, si comincia lentamente ad affermare un insieme di logiche basato su concetti per molti versi nuovi, o quantomeno nuovi nelle declinazioni, che sono da una parte quello di una modalità di costruzione incrementale delle grandi trasformazioni urbane, non più considerate come la conforme realizzazione delle previsioni di piano, e dall'altra quello della composizione tra gli interessi generali di cui si fa portatore il soggetto pubblico e quelli parziali difesi dagli attori privati. Non a caso, a questa che dunque assurge al rango di terza logica si è fatto riferimento nei capitoli precedenti con l'espressione di "nuove logiche di integrazione", espressione che riferisce di come quei valori di cui la logica *property-led* si faceva anche portatrice, ovvero quelli della costruzione incrementale della città contemporanea, diventino perseguibili solamente attraverso una rinnovata capacità di interazione tra gli attori che

compongono la governance urbana e di integrazione tra gli interessi di cui questi si fanno portatori.

Quest'ultimo aspetto corrisponde a uno di quelli su cui, negli ultimi anni, più si è condensata la produzione scientifica internazionale e cioè il tema del *collaborative planning*, ed è inoltre questo il tema che più contraddistingue e rende interessante un caso come quello di King's Cross Central. Se infatti nel caso francese, al di là del suo contributo storico apportato all'innovazione della disciplina, quest'ultimo tema è meno presente dal momento che la pletera dei soggetti coinvolti vede sì anche dei developer immobiliari, ma i quali si relazionano prevalentemente con grandi soggetti di tipo pubblico come SNCF, nel caso londinese questo diventa invece un elemento caratterizzante. Come si è visto, è infatti questo il caso di una trasformazione urbana di natura totalmente privata, portata avanti tra l'altro da soggetti attivi principalmente nel campo della finanza che intervengono nel settore immobiliare solamente come forma di diversificazione dei propri investimenti. Allo stesso tempo, però, è questa una trasformazione funzionale a una strategia – non più a un disegno – di assetto urbano complessivo, definita dal soggetto pubblico che si serve dell'azione privata per soddisfare gli interessi di cui si fa portatore.

In conclusione di quest'analisi, ciò che sembra potersi dire è come dalla lettura di alcune esperienze pratiche sembrano emergere delle logiche di azione diverse da quelle di cui si trova traccia nella letteratura scientifica, e come anzi queste esperienze sembrano rappresentare una sostanziale alternativa alle due maggiori logiche precedenti rispetto alle quali si potrebbe finanche giustificare il ricorso a un sicuramente abusato concetto di "terza via"<sup>62</sup>. È dunque da qui che origina, quantomeno agli occhi di chi scrive, la sussistenza del fenomeno indagato: ciò che sembra emergere dall'approfondimento delle logiche operative poste alla base di esempi quale quello di Paris Rive Gauche, ma ancor di più di King's Cross Central, è cioè il manifestarsi di logiche che non possono essere ricondotte in maniera convincente ad alcuno dei due modelli di riferimento precedenti. Al contrario, ciò che dall'analisi condotta sembra emergere è come, nella prassi prima ancora che nella teoria, si stia andando a delineare una terza stagione che trova il proprio riferimento nella volontà di superare in maniera organica e non per mezzo

---

<sup>62</sup> Il tema della "terza via", oltre al suo chiaro significato letterale, è ritenuto abusato nel suo essere riferito al tentativo, finora forse mai risolto efficacemente, di coordinamento tra stato e mercato, e cioè tra i principi di una libera economia di mercato ed una presenza dello stato in una serie di settori tra cui quello regolativo ma soprattutto quello del welfare. Riportare una bibliografia esaustiva sull'argomento potrebbe essere un compito molto difficile, in quanto il tema è sicuramente vasto prima ancora che controverso, e per molti aspetti anche ridondante come si vedrà nei capitoli successivi. Tra tutti gli autori che si sono cimentati sul tema, però, si vuole qui citare l'ottimo quanto breve saggio del Premio Nobel Joseph Stiglitz (2001), al quale va riconosciuto il merito, al di là della possibile condivisione dei risultati cui giunge, di riuscire a identificare in maniera efficace i termini del problema.

di contrapposizioni ideologiche le criticità che possono essere riscontrate nelle logiche precedenti.

Oltre al tema della sussistenza del fenomeno indagato, prima di proseguire con la sua lettura critica occorre soffermarsi brevemente anche su di una seconda questione, ovvero quella della sua rilevanza. Dando cioè per valida l'ipotesi della sussistenza di un fenomeno evolutivo delle logiche operative nell'urbanistica contemporanea, occorre adesso motivare il perché, alla luce dell'indagine condotta finora, questo fenomeno risulta essere rilevante ai fini disciplinari. E quindi ancora, occorre rilevare se questa evoluzione è solamente finalizzata alla realizzazione di alcuni "prodotti urbanistici" quali i grandi progetti di trasformazione urbana o se è invece sintomo di un nuovo modo, o quantomeno di un modo diverso, di intendere l'azione sulla città di cui può essere utile approfondire la conoscenza.

Anche in questo caso ci è d'aiuto la rilettura dei due casi di studio, e in primo luogo di quello francese di Paris Rive Gauche e del concetto che vuole questo come un cantiere non solamente di tipo fisico ma anche culturale, e rivolto al ripensamento delle modalità di azione sulla città. Da quest'analisi è infatti emerso come l'occasione di dover ripensare una larga e centrale porzione urbana sia stata anche l'occasione per ripensare le modalità per la costruzione della città contemporanea, modalità che non potevano più essere quelle della stagione tradizionale – si è parlato infatti di decostruzione della ZAC – ma che allo stesso tempo non volevano essere quelle che fino a pochi anni prima si erano diffuse in Francia, in Italia o nel Regno Unito, ovvero quelle mosse dalla sola valorizzazione dei potenziali immobiliari. Di tutto ciò, però, è in particolare uno l'aspetto che si vuole qui sottolineare, è cioè come il rifiuto della alternativa offerta dal modello *property-led* non abbia portato a un ritorno alla logica originaria di attuazione delle previsioni di piano, ritenuta non valida tanto quanto la sua prima alternativa, ma abbia portato invece alla sperimentazione di nuove forme di costruzione della città basate sul fondamento culturale che alla logica *property-led* faceva in un certo senso da sfondo, ovvero il modello decisionale di tipo incrementale da attuare per mezzo di nuove forme di interazione tra gli attori.

Il mondo dell'urbanistica e soprattutto degli urbanisti è, come noto, spesso assillato da una continua ricerca di innovazione, principio questo che di per sé non dovrebbe assumere una connotazione negativa se non fosse che in più occasioni, come soprattutto l'esperienza italiana insegna, questa ricerca ha rappresentato più un alibi che un effettivo bisogno di cambiamento. Il caso più noto in questo senso è sicuramente quello della nostra Legge urbanistica fondamentale, circa la quale occorre forse dare ragione a Salzano (2003) quando afferma come fosse «una buona legge» e quando cita Becchi (1998), la quale a sua volta afferma come «il disordine urbanistico che aveva dominato gli anni Cinquanta non era stato in effetti, la conseguenza della mancanza di un sistema normativo, ma della sua mancata attuazione». Questo anelare a un qualcosa in grado di rappresentare il capro

espiatorio da incolpare della cattiva qualità di città e territori, e di rappresentare allo stesso tempo il *deus ex machina* capace di risolvere tutti i problemi urbani, col senno di poi ha dunque distolto l'attenzione dalla necessità di affrontare in maniera matura alcune questioni che effettivamente bisognavano di attenzioni, e che è solamente con i *large scale urban development projects*, diffusisi per ragioni sostanzialmente esogene ma che non a caso abbiamo definito come "i luoghi dell'innovazione", hanno trovato finalmente il modo di essere affrontate.

Questa è, in estrema sintesi, la risposta che l'autore offre alla critica mossa a più riprese durante lo sviluppo di questa ricerca circa la scelta di rispolverare un caso abusato quale quello di Paris Rive Gauche, di cui è forse vero che si conosce ormai ogni minimo dettaglio, ma che poche volte, giusto per non dire nessuna, è stato utilizzato strumentalmente all'interno di una prospettiva storica. Ed è dunque anche da qui che discende la risposta alla questione della rilevanza del fenomeno indagato, che risiede dunque nelle modalità attraverso cui una prassi, guidata a sua volta da un filone di ricerca maturo qual era quello circa il progetto urbano nella Francia dei primi anni '90, ha tentato di ripensare le proprie modalità di azione per tentare di renderle coerenti con i bisogni della città contemporanea, mitigando al contempo un primo tentativo di risposta – un'evoluzione non del tutto compiuta – verificatasi una manciata di anni prima.

Il fenomeno che qui si sta indagando non sembra dunque un esempio di quella che Ferraro (1997) definisce come la «retorica dell'innovazione» e cioè la tendenza, da parte degli urbanisti, a «inseguire ed abbracciare sempre nuove innovazioni con entusiasmo ogni volta proporzionale alla fretta di obliterare il passato». Piuttosto, l'analisi di come i *large scale urban development projects* siano stati l'occasione per ripensare le logiche di azione urbanistica, e di come in questi possano essere rintracciati i modi attraverso cui in maniera virtuosa si è risposto alla necessità di adeguare quest'azione ai bisogni della città contemporanea, sembra un'analisi rilevante alla luce di un effettivo bisogno di completare questo processo di secolarizzazione della disciplina che è il solo punto su cui, dopo lunghe divergenze sulle effettive modalità di affrontare questo problema, sembra concordare la letteratura.

## 9. Una lettura critica delle logiche e delle dinamiche operative per l'azione sulla città contemporanea

Dopo avere argomentato, seppur forse con una piccola dose di autoreferenzialità, entrambe le questioni di sussistenza e rilevanza del fenomeno indagato, è ora possibile tentare di cimentarsi in una sua lettura critica, e cimentarsi cioè nella attribuzione di quel giudizio di valore che dalla lettura fatta finora dovrebbe essere in parte già chiaro, o quantomeno facilmente intuibile.

Quello che si è visto finora per mezzo della ricerca è come a un certo punto della storia sia sorta la necessità di adeguare la disciplina urbanistica, e in particolare le sue logiche di azione, a dei mutamenti di contesto che hanno interessato l'oggetto, ovvero le città e in misura maggiore i grandi contesti urbani. Nel fare ciò, e coerentemente con quelle che erano le dinamiche economiche, istituzionali e finanche culturali dominanti, si è risposto in prima battuta per mezzo dell'introduzione di talune logiche fortemente orientate dal liberismo economico, da cui nel tempo e susseguentemente a una critica che di queste è stata fatta da più parti ne sono derivate delle altre che spostano l'attenzione sugli aspetti processuali e di collaborazione tra gli attori. Obiettivo di questo capitolo, dunque, sarà proprio di comprendere se queste logiche affermatesi per ultime nel panorama internazionale possano essere ritenute una reale innovazione nel senso positivo del termine, o se al contrario queste vadano lette come una nuova fonte di criticità.

È però proprio quando si giunge a questa fase finale di un lavoro di ricerca che si guarda con un pizzico di invidia al campo delle cosiddette scienze esatte, e cioè al campo di quelle scienze che, seppur nemmeno loro senza difficoltà, possono suffragare le differenti tesi per mezzo di numeri e dati oggettivi. Muovendoci invece qui nel campo delle scienze sociali, e in particolare nel campo di una tra le più complesse qual è l'urbanistica, dare senso a un simile lavoro più dirsi tutto fuorché semplice, a maggior ragione quando l'obiettivo è di attribuire un tono scientifico e non solamente di opinione. Consapevoli di come sia comunque sempre in quest'ultima direzione che si rischia di muoversi, ma quantomeno tentando di dare un metodo a questa penultima analisi, nel condurre questa lettura ci si vuole servire di quello che in questo senso è considerato uno tra i più autorevoli studi in materia, ovvero il già citato studio condotto da Swyngedouw, Moulaert e Rodriguez (2002).

Questo studio, intitolato "Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy", è interamente dedicato al tema dei grandi progetti di trasformazione urbana, i quali sono collocati nella più ampia critica dell'affermazione di un'urbanistica fortemente influenzata dai principi, culturali prima ancora che economici, del neoliberismo. In particolare, lo studio guarda in maniera fortemente critica a questo fenomeno, sostenendo e

argomentando la tesi per cui i *large scale urban development projects*, quantomeno in Europa, abbiano costituito per almeno due decenni lo strumento di cui il neoliberismo si è servito per pervadere tutti gli ambienti della governance urbana. E quindi ancora, come questi grandi progetti siano stati una sorta di cavallo di Troia (Miraftab, 2004) attraverso cui il progressivo scardinamento dell'interventismo statale del secondo dopoguerra, e il parallelo completamento della strategia di deregolamentazione delle forze economiche avviatasi a cavallo degli anni '70 e '80 del novecento, si sono definitivamente radicati nel governo delle città contemporanee.

Oltre ad argomentare una simile tesi, che per molti versi qui non si tenterà di smentire, a questo studio va però anche riconosciuto il merito di rappresentare forse la più efficace ricostruzione del fenomeno stesso dei grandi progetti di trasformazione urbana. Un simile argomento è stato infatti posto, e per molti anni, al centro del dibattito scientifico internazionale, vedendo impegnati numerosi autori nel tentativo di ricostruire le diverse sfaccettature del fenomeno (Gualini e Majoor, 2007; Lecroart, 2007; Fainstein, 2009; Lehrer e Laidley, 2009; Orueta e Fainstein, 2009; Greenwood e Newman, 2010; Henderson, 2010; Priemus, 2010; van der Veen e Korthals Altes 2009; 2012). Al contrario dei diversi autori, però, questo studio riesce meglio degli altri nel doppio tentativo sia di dare del fenomeno uno sguardo complessivo e sia, parallelamente a quanto avviene nel nostro, di collocare strumentalmente questo fenomeno in un'ottica più ampia. È dunque per queste ragioni che è da qui che si è deciso di partire, e in particolare dalla ricostruzione di quelli che secondo gli autori sono i principali aspetti che caratterizzano i *large scale urban development projects*.

In questo senso, viene innanzitutto affermato come simili progetti siano stati usati come «veicolo per l'introduzione di misure eccezionali nelle procedure di pianificazione e di definizione delle politiche urbane», caratterizzate da «un minor livello di democrazia» ma soprattutto forgiate attorno alle priorità delle classi sociali – «elite» – più elevate. Con una simile affermazione gli autori sottolineano dunque innanzitutto l'aspetto di cui già si è avuto modo di dire in precedenza, e cioè come i *large projects* siano stati in un certo senso l'occasione attraverso cui i principi del modello neoliberista sono stati introdotti nel governo urbano. In altre parole, la necessità di ripensare gli antichi luoghi della produzione industriale entrata in declino sul finire degli anni '70 ha rappresentato l'occasione per i nuovi soggetti economici dominanti, riconducibili al mondo del terziario, della finanza e del commercio globale, per diventare compiutamente attori della governance urbana.

In secondo luogo, e riprendendo in parte il primo punto, gli autori notano come in simili interventi siano riscontrabili solo deboli meccanismi di tipo partecipativo, relegati perlopiù a una funzione di legittimazione formale. Nel processo di definizione delle scelte che si pone alla base dell'attuazione di simili progetti, cioè, il ruolo e il contributo dei cittadini e dei soggetti locali è quasi sempre



minoritario e comunque mai attivo, nel senso che questi interventi sono piuttosto il frutto di una interazione di tipo duale tra l'attore pubblico e i grandi soggetti economici.

Come terzo aspetto viene quindi citata la scarsa integrazione che i *large urban development projects* hanno generalmente con il loro contesto urbano, facendo riferimento a quel concetto di "prodotti urbanistici" non funzionali al resto della città che si è già avuto modo di rilevare. Riprendendo dunque quest'affermazione anche alla luce dei due punti precedenti, i grandi progetti andrebbero considerati poco funzionali non solamente sotto un profilo sociale, ma anche sotto quello propriamente fisico, restringendo ancor di più il campo del pubblico che da questi potrebbe trarre un effettivo giovamento.

Come penultimo punto, gli autori notano come i *large projects* abbiano finito per accentuare i processi di polarizzazione socio-economica attraverso un'estremizzazione delle dinamiche del real-estate. Il venir meno, cioè, della considerazione degli aspetti sociali nei processi di trasformazione urbana, al posto della quale si collocano invece le dinamiche del mercato, ha finito per far evolvere il ruolo dell'azione pubblica che dalla tutela delle fasce più deboli ha rivolto la propria attenzione verso lo stimolo delle attività economiche e l'incentivazione dei mercati.

Infine, quindi, viene notato come l'insieme di tutti questi aspetti sia null'altro che la traduzione urbanistica di tutti quei cambiamenti di tipo economico, sociale, culturale e istituzionale verificatisi nella medesima epoca storica durante la quale i *large scale urban development projects* hanno conosciuto la loro prima e più impetuosa affermazione.

Con forme e sfaccettature sicuramente diverse, tracce di questo insieme di aspetti possono essere ritrovate in quasi tutti i contributi degli altri autori che si sono cimentati sul medesimo tema. La sostanza di quanto affermato da Swyngedouw *et. al.*, seppur con toni a volte diversi rispetto a un certo grado di drammaticità cui già si è fatto riferimento, non è infatti troppo lontana da quella di cui parla Fainstein (2009) quando afferma come negli ultimi anni «le maggiori città abbiano risposto alle pressioni dell'economia globale» per mezzo di «mega-projects», finalizzati ad «attrarre aziende multinazionali e nuovi spazi residenziali». Né sembra discordare Priemus (2010) quando sottolinea la veste simbolica di questi interventi, e di come questi abbiano un ruolo sicuramente funzionale rispetto al versante comunicativo delle moderne strategie urbane (Bagnasco e Le Galès, 1998). O anche Lehrer e Laidley (2009), che citano il caso di Toronto analizzato nel loro studio paragonandolo a uno dei tanti progetti di cui le città contemporanee hanno deciso di dotarsi per far fronte alle conseguenze delle ristrutturazioni economiche.

Una così larga condivisione su un tema è forse quello che, nella nostra disciplina, può avvicinarsi a un numero o a un dato misurabile, atavica debolezza delle scienze sociali. E d'altronde, una prospettiva differente e cioè una prospettiva che neghi uno o tutti gli aspetti – o criticità – rilevate finora non vuole neppure

essere presa in considerazione. Ciò significa cioè che una lettura diversa da quella che vuole il fenomeno dei *large scale urban development projects* come lo strumento attraverso cui le logiche neoliberiste si sono affermate negli ecosistemi urbani non può probabilmente essere avanzata. È per certi versi difficile infatti non concordare per ultimi con Vicari Haddock e Moulaert (2009), quando affermano che «alcuni decenni di deregolamentazione, di crisi della pianificazione, di politiche indirizzate precipuamente ad attrarre gli investimenti e favorire lo sviluppo economico, soprattutto puntando sulla rivalutazione immobiliare, hanno prodotto una forma fisica di città molto frammentata ove si giustappongono – senza connessioni, anzi con grande cura per la separatezza e il contenimento – quartieri per le élite, centri commerciali, strutture per la cultura e l'intrattenimento e grandi spazi espositivi» da una parte, e «quartieri più o meno periferici in degrado e aree “abbandonate” ove vivono coloro ai quali non è riconosciuto lo status di cittadini» dall'altra. E ancora, quindi, come lo spazio pubblico «una volta privatizzato riserva il suo accesso agli individui nella loro veste di consumatori, non in quanto cittadini portatori di uguali diritti e doveri».

Rispetto a tutti gli altri autori, Swyngedouw *et al.* abbiamo visto come facciano però anche una precisazione tanto importante quanto forse non adeguatamente approfondita, rilevando cioè come i *large scale urban development projects* «riflettano e incarnino una serie di processi che sono associati ai mutamenti nelle scale della governance», e ancora come «questi cambiamenti, a loro volta, riflettano uno spostamento nella geometria del potere nel governo dei processi di urbanizzazione». L'interrogativo che dunque arrivati a questo punto è lecito porsi è se, a introdurre tutta quella serie di criticità e connotazioni negative che possono giustamente essere associate ai grandi progetti di trasformazione urbana, intervenga l'essenza stessa di questi progetti o se tutto ciò sia solamente frutto della maniera in cui questi sono implementati<sup>63</sup>. Quindi ancora, se i *large projects* sono lo strumento che “riflette” e “incarna” una serie di condizioni di contesto, questa serie di condizioni si sarebbe verificata indipendentemente dallo strumento o è principalmente lo strumento che ha influenzato le condizioni iniziali? E infine, quella critica è l'unica possibile lettura di un simile fenomeno?

Nel tentativo di rispondere a questi interrogativi può essere utile confrontare le caratteristiche evidenziate da Swyngedouw *et al.* con quelle dei due casi di studio analizzati in questo lavoro. E dunque in primo luogo occorrerà verificare se Paris Rive Gauche e King's Cross Central possano essere considerati

---

<sup>63</sup> Finora si è cercato in tutti i modi di evitare l'utilizzo del termine “implementare” oltre che delle sue derivazioni, che come noto non fa parte del vocabolario della lingua italiana essendo ancora fermo allo stadio di neologismo di derivazione anglofona. Nel vocabolario disciplinare, però, è ben noto anche come questo sottenda sfumature di concetto di cui forse non esiste una efficace corrispondenza nella lingua italiana, ed è quindi per questo motivo, oltre al fatto che la lingua al pari delle stesse città può essere considerata un organismo evolutivo, che si è scelto coscientemente e volutamente di utilizzarlo.

anch'essi dei cavalli di Troia attraverso cui le logiche urbanistiche precedenti siano state scardinate con la scusante delle misure di eccezionalità, e quindi sostituite con quelle di derivazione neoliberista che si sono in questo modo affermate in due importanti realtà urbane quali quelle di Parigi e Londra.

Da questo punto di vista i due casi di studio ci offrono risposte interessanti ma differenti. Paris Rive Gauche, infatti, a una prima lettura testimonia esattamente questo concetto, dal momento che abbiamo visto come questa sia stata l'occasione attraverso cui, dichiaratamente, le regole fino a quel momento formalmente valide per la gestione delle trasformazioni urbane siano state violate al fine di introdurre di nuove. E cioè di come l'istituto della ZAC sia stato dichiaratamente decostruito e sostituito con modalità di azione rispondenti a logiche di tipo incrementale e non più razionali. Spostandoci quindi al caso di King's Cross Central, diverso per età e contesto geografico, l'ipotesi iniziale sembra assumere ancora più valore, in quanto quella rottura culturale operata anche per mezzo di esempi quali quello francese è il sottofondo teorico dell'impostazione del caso londinese, che come abbiamo visto porta con sé lo stesso tipo di impostazione votata a una costruzione incrementale delle trasformazioni urbane e non di tipo razionale. Dunque in questo non sembra possibile smentire lo studio con il quale ci stiamo confrontando, in quanto da questo confronto risulta effettivamente di come attraverso un *large scale urban development project* le modalità di azione precedenti siano state sostituite con delle nuove di cui si trova traccia anche in casi successivi. Ciò che però è necessario notare è anche come queste nuove logiche siano andate a sostituire delle precedenti che, e su questo gran parte della letteratura concorda, erano innanzitutto non più ritenute attuali e meritando anzi di essere innovate.

Come secondo punto, lo studio di Swyngedouw rileva poi il problema della democrazia e dell'effettiva partecipazione della cittadinanza ai processi di trasformazione urbana. Anche su questo punto non sembra possibile operare una sostanziale smentita, soprattutto nel momento in cui si guarda al caso di Paris Rive Gauche che effettivamente, come si è notato, porta con sé questioni di opacità e di scarsa partecipazione. Al contrario, però, sebbene il tema della partecipazione attiva sia considerato minoritario il caso di King's Cross Central è il frutto di un continuo e proficuo processo di interazione tra una pletera di soggetti di natura pubblica e privata, i quali a ogni fase del processo mettono in piedi un meccanismo di confronto e negoziazione teso ad assicurare che lo sviluppo di un intervento di natura privata coincida sempre con quelli che sono dei più generali interessi di natura collettiva. Si potrà sempre obiettare come anche quest'aspetto sia comunque ben lontano da una forma di costruzione collettiva delle trasformazioni urbane, e di come quindi se si prendono questi due casi di studio a modello del fenomeno dei grandi progetti di trasformazione urbana allora è possibile generalizzare affermando che i grandi progetti soffrono di una questione democratica. In parte quest'obiezione è sicuramente valida, ma occorre pur sempre ricordare come i modelli urbanistici e le

logiche operative precedenti fossero pervasi da criticità in questo senso ben maggiori, e di come anzi quel tentativo continuo di composizione tra interessi che si manifesta a King's Cross Central potrebbe semmai essere considerato un interessante tentativo di innovazione.

Come terzo punto, Swyngedouw e i suoi colleghi notano che, sovente, i *large scale urban development projects* risultano essere scarsamente integrati con i contesti urbani in cui intervengono, rispetto ai quali appaiono come pure addizioni e non come parti organiche. Questo punto è parzialmente valido nel caso di Paris Rive Gauche, che come si è visto risponde solo in maniera generica a una strategia di riqualificazione di una porzione di città, rispetto alla quale il coordinamento sembra però andarsi a costruire in maniera *ex post*. Al contrario, quest'obiezione va seccamente smentita nel caso londinese, dove invece King's Cross Central viene esplicitamente previsto dalla strumentazione urbanistica cittadina al fine di perseguire chiare e precise finalità di sviluppo economico e di tutela dei territori non urbanizzati, per mezzo cioè della riqualificazione di un'area abbandonata collocata in una posizione estremamente centrale da condursi da parte di soggetti attivi nel campo economico.

Ancora, dei grandi progetti di trasformazione viene criticato il loro contribuire ad acuire i fenomeni di polarizzazione socio-economica, e il loro focalizzare l'attenzione dei soggetti pubblici sulle classi più forti e non su quelle paradossalmente più meritevoli di attenzioni. Anche quest'obiezione è per alcuni versi corretta, in quanto si è visto chiaramente come alla realizzazione di questi progetti siano chiamati a intervenire in primo luogo grandi soggetti economici. A una lettura più attenta il tema risulta però essere ben più controverso, meritando quindi una risposta argomentata.

Come afferma Hackworth nel suo studio interamente dedicato alla «neoliberal city» (2007), il quale sviluppa tesi che possono essere ritrovate anche in Jessop (2002), l'urbanistica neoliberista risulta essere caratterizzata da una governance di tipo manageriale che punta la propria attenzione non sugli aspetti di salvaguardia dello stato sociale, ma sull'efficientamento di un ecosistema che sia funzionale alle attività economiche prevalenti nella stagione contemporanea. In questo senso, l'urbanistica neoliberista tende per sua natura, e in maniera «inevitabile», alla «distruzione» del «housing sociale, del welfare e di tutti gli altri artefatti keynesiani», ai quali tenta di sostituire strategie di azione più vicine ai bisogni dei grandi attori economici. Lo studio in questione, però, è interamente dedicato all'analisi della città neoliberista in un contesto in cui il neoliberismo, come nota lo stesso autore, si è manifestato nelle sue forme più drastiche, ovvero quello della città nordamericana. Invece che tentare di smentire queste tesi quindi, in un certo senso queste vogliono essere qui aggirate per mezzo della precisazione operata da Fainstein (2001; 2009) per la quale, dall'analisi comparata dei contesti nordamericani ed europei, emergono delle sostanziali differenze tra cui vi è

soprattutto il fatto che questi ultimi, pur incarnando aspetti neoliberisti quali tra tutti l'attenzione alla competitività, manifestano comunque una maggiore attenzione da parte dei poteri pubblici al raggiungimento di obiettivi di uguaglianza sociale. Più che smentire la tesi di Hackworth, cioè, è possibile notare come nei contesti europei questa perda buona parte della sua validità, dal momento che quegli elementi di criticità legati alla diffusione dei modelli neoliberisti sono qui in parte calmierati da una tradizionale attenzione a temi più spiccatamente sociali che, su questa sponda dell'Oceano, non sembrano ancora essere stati messi totalmente in discussione.

Prima che di quanto notato da Hackworth, è infatti della precisazione fatta da Fainstein che si trova effettivamente traccia all'interno dei nostri casi di studio. Paris Rive Gauche e King's Cross Central sono infatti due grandi trasformazioni urbanistiche dove la componente della valorizzazione immobiliare, e dunque la presenza di grandi interessi economici, è preponderante, ma sono al contempo progetti che sono riusciti il primo, e stanno finora riuscendo il secondo, a creare delle porzioni di città organiche con il loro intorno, e al cui interno trovano spazio e risalto anche quegli aspetti che, stando solamente alla letteratura, dovrebbero essere totalmente assenti. Nel caso di Paris Rive Gauche si è visto infatti come l'intera trasformazione sia gravitata attorno alla realizzazione di una grande struttura culturale, e cioè la nuova sede della Biblioteca nazionale di Francia; nella più ampia trasformazione che ne è derivata, poi, ha trovato posto la strategia nazionale che vuole almeno il 20% di tutta la nuova edificazione residenziale destinato all'housing sociale; al posto di antichi manufatti industriali viene quindi collocata un'altra grande struttura culturale, ovvero l'Università "Paris VII - Diderot" facente parte del sistema delle università pubbliche parigine; infine, nella trasformazione trovano posto residenze a libero mercato e gli uffici sede del settore terziario, che al pari degli antichi stabilimenti industriali del passato rappresentano oggi il motore economico delle città contemporanee. Non troppo dissimile da questa impostazione è quindi il caso di King's Cross Central, dove anche qui è un mix calibrato di strutture culturali, residenze agevolate e di mercato, spazi pubblici e luoghi per il terziario a comporre la trasformazione<sup>64</sup>.

Tentando di sintetizzare delle conclusioni per questo lungo discorso, è dunque forse necessario operare una distinzione tra due concetti che

---

<sup>64</sup> Alla luce dell'affermazione che vuole il settore terziario come principale motore economico contemporaneo, può essere utile riportare qui due interessanti osservazioni contenute all'interno del London Plan. Nell'analizzare la struttura socio-economica cittadina, infatti, questo riconosce innanzitutto come la crisi degli anni 2007-2009 non si presume porterà a degli stravolgimenti strutturali come quelli registrati negli anni '80, e dunque come il Piano si basi sull'assunto della permanenza dell'attuale modello economico dominante. In secondo luogo poi, fornendo dei dati molto interessanti si nota come se nel 1971 gli impiegati londinesi nel settore manifatturiero contassero oltre il milione di unità, alla fine del novecento lo stesso dato si fosse ridotto a poco più di 300mila unità. Di contro, se sempre nel 1971 gli impiegati nel settore terziario ammontavano a circa 450mila, questi arrivano nel 1999 a superare il milione.

apparentemente sembrano andare di pari passo, ma che invece occorre probabilmente tenere ben separati tra loro. Dal confronto tra lo studio di Swyngedouw e il nostro emerge come il primo concentri la propria attenzione sull'analisi complessiva del fenomeno dei *large scale urban development projects*, analisi dalla quale emergono dei sicuri elementi di criticità, collocandolo però all'interno di un contesto specifico che è quello dell'affermazione di un'urbanistica neoliberista, o utilizzando le parole degli autori di una «New Urban Policy». Il presente lavoro si muove però in maniera diversa, in quanto pur servendosi sempre dei *large scale urban development projects* mira ad analizzare un fenomeno differente, e cioè l'evoluzione delle modalità di azione sulla città contemporanea.

Come notano anche Gualini e Majoor (2007) e Sager (2009), se si separa l'analisi di come i *large scale urban development projects* possono essere implementati dall'analisi dell'affermazione di un'urbanistica di tipo neoliberista, emerge come le logiche operative su cui sono basati due progetti come quelli analizzati, che seppur diversi tra loro sembrano svilupparsi in maniera consequenziale, restituiscono forme realmente innovative per l'azione sulla città contemporanea. L'applicazione cioè di modelli decisionali di tipo incrementali, unita a forme di interazione tra gli attori di tipo collaborativo, quando si muovono all'interno di una strategia di assetto urbano complessivo chiara e legittima, possono effettivamente rappresentare quel superamento di un'urbanistica tradizionale che il fallimento registratosi negli anni '80, e i diversi tentativi di innovazione sviluppatasi negli anni successivi, non erano riusciti del tutto a completare.

È dunque in questa direzione che probabilmente bisognerebbe continuare a concentrare gli sforzi della ricerca scientifica, al fine cioè di aiutare a rendere tutti i soggetti impegnati nelle trasformazioni urbane ancora più abili a maneggiare questo tipo di risorse. E non è quindi considerato un caso che, con connotazioni ideologiche sempre meno accentuate, sia proprio questa la direzione in cui molte interessanti e recenti ricerche si stanno infatti indirizzando (Healey, 2007; Brand e Gaffikin, 2007; De Roo e Porter, 2007; Kato e Ahern, 2008; van der Veen M. Korthals Altes, 2011; Balducci e Mäntisalo, 2013).

Il far seguire una simile affermazione all'analisi di due soli casi di studio non vuole però negare che, parallelamente a questi due esempi, sia possibile registrare esperienze meno interessanti. Per usare una banale esemplificazione, cioè, la prospettiva non è quella di affermare che un'esperienza come quella di King's Cross Central, che in un certo senso abbiamo definito come lo stato dell'arte relativamente all'oggetto della nostra indagine, possa essere in grado di giustificare esperienze dove in realtà la composizione tra gli attori non si muove in maniera edificante entro modelli incrementali e strategie di sviluppo coerenti. A supporto di questa ipotesi non è stato infatti prodotto alcun dato, anche perché non si assume qui che una simile ipotesi possa proprio essere dimostrata. Piuttosto, quello che si vuole intendere è che l'esistenza di un caso come quello di King's Cross Central corrobora

la tesi per cui il fenomeno indagato possa quantomeno sussistere, e dunque che la volontà di agire in maniera efficiente ed efficace per la trasformazione fisica delle città, per l'incentivazione delle attività economiche, e per allo stesso tempo la tutela dello stato sociale, possa trovare delle modalità di azione e delle logiche operative capaci di permettere il conseguimento di un simile obiettivo.

## 10. Evoluzioni della disciplina tra punti di forza, debolezze e pragmatismo

Gli aspetti appena affrontati non risolvono però un'ultima questione, vale a dire quella della sussistenza, oltre che di una connotazione probabilmente positiva delle logiche operative riscontrabili in alcuni *large scale urban development projects*, di una effettiva omologazione globale delle politiche e delle azioni urbanistiche che prende corpo all'interno del modello culturale di derivazione neoliberista oggi ancora dominante.

Sul tema si è già fatto un accenno nei capitoli precedenti, e in particolare sui filoni di critica a questa ormai annosa questione che possono essere racchiusi nei diversi concetti di «pensiero unico» (Ramonet, 1995), ovvero quel processo di omologazione culturale da cui forse potrebbe ben discendere anche una “città unica”; di *there is no alternative* (TINA), slogan coniato negli anni '80 dall'ex Premier britannico Margaret Thatcher per affermare come non vi fosse alcuna possibile alternativa al modello neoliberista; a cui possiamo aggiungere quello di “fine della storia”, coniato da Fukuyama (1992) per affermare l'idea per cui, con la definitiva scomparsa dell'alternativa socialista e la conseguente e non più contrastata affermazione del modello capitalista, la stagione entro cui viviamo corrisponde all'ultimo stadio tra tutti i possibili processi di evoluzione socio-economica. Scopo di quest'ultimo capitolo, quindi, sarà quello di tentare di leggere criticamente il fenomeno che abbiamo indagato finora alla luce proprio di questi concetti, oltre che alla luce di come a questi concetti è chiamata ad adattarsi la disciplina urbanistica.

Tornando quindi alle nostre questioni e alle nostre logiche operative, la tesi che si tenterà ora di argomentare è alquanto semplice, ed è cioè che le logiche e le modalità operative a cui si è tentato di dare risalto scientifico finora attraverso l'analisi dei due casi di studio sono effettivamente delle logiche incapaci di modificare la sostanza di un modello urbanistico di impronta neoliberista, ma che al contempo risultano estremamente utili al fine di mitigare quelle evidenti criticità di cui il modello, senza queste logiche, si farebbe portatore. L'approccio adottato in quest'ultima analisi è dunque da una parte rivolto a prendere atto delle condizioni di contesto senza presupporre di poterle modificare nella sostanza per mezzo di un'azione diretta, e quindi riformista dall'altro, in quanto presuppone che pur non potendo modificare quel contesto in cui si è chiamati a operare, sia sempre possibile apportare un certo grado di innovazione.

Tra i concetti evidenziati in apertura di questa ricerca si è citato quello che vuole l'urbanistica un «concetto debole», ovvero una disciplina non «preordinata alla soddisfazione di uno o più interessi pubblici previamente stabiliti, ma a tutti



quelli che l'ordinamento ritiene volta a volta meritevoli di protezione» (Stella Richter, 2006). Questo concetto, come spiega il suo stesso autore nel prosieguo del suo lavoro, deriva dalla constatazione di come, nelle diverse stagioni storiche in cui l'urbanistica è stata chiamata a operare, di volta in volta diverse siano state le finalità che questa era chiamata a perseguire. Ad esempio, l'urbanistica delle sue origini ottocentesche aveva come finalità quella di assicurare la salubrità delle agglomerazioni urbane esplose improvvisamente dopo la seconda rivoluzione industriale, mentre quella immediatamente successiva ebbe come oggetto quella di disegnare le moderne capitali borghesi; al termine del secondo conflitto mondiale, poi, oggetto della disciplina diventa quello di assicurare l'ordinata espansione di quelle metropoli ingigantitesi sotto la pressione dei processi migratori di tipo campagna-città, ovvero quella che in Italia divenne famosa come la "questione della casa"; ancora successivamente, infine, sono quei processi di riqualificazione che abbiamo lungamente analizzato in questo studio a caratterizzare l'azione urbanistica, dando dunque forse empiricamente ragione all'autore quando sostiene per l'appunto la tesi di come questa disciplina non possa vantare delle finalità proprie.

Questo concetto è però in parte sicuramente riduttivo, dal momento che affermare come l'urbanistica sia totalmente priva di finalità proprie, per quanto possa essere questa una tesi per certi versi valida sotto un profilo empirico e di ricostruzione storica della disciplina, può finire per banalizzare in maniera eccessiva una disciplina – o una scienza – forse più complessa di quanto questa tesi implicitamente sostiene. Giusto per riprendere un esempio già utilizzato in precedenza, infatti, questa tesi non sembra riuscire a sposare in maniera efficace con la caratterizzazione della disciplina operata dall'esperienza dei CIAM, attraverso cui delle teorie astratte hanno finito per pervadere la definizione di modelli pratici, utilizzati per lunghi decenni a venire prima ancora che fosse il contesto ad affidare in maniera esogena delle finalità che la disciplina era chiamata a perseguire. Allo stesso tempo, però, sempre in precedenza si è detto come le ragioni del successo del movimento moderno nel caratterizzare la disciplina siano da ricercare anche nel suo essere risultato coerente con la forma che ha finito per assumere il contesto esterno proprio nella stessa epoca. Ciò significa dunque che, oltre alla sola validità generale, a determinare il successo del modello all'epoca proposto intervenne anche il suo risultare parallelamente coerente con la realtà in cui questo era chiamato a trovare applicazione. In questo senso, più che smentire la tesi di Stella Richter si può qui proporre di mantenerla valida pur operandone una parziale correzione, affermando cioè come la tesi del «concetto debole» implichi non tanto che a caratterizzare la disciplina intervenga solamente la sua natura eterodiretta, ma come comunque questa non abbia la capacità di contribuire a modificare in maniera strutturale il contesto entro cui è chiamata a operare, rispetto al quale deve quantomeno riuscire a dirsi coerente.

Riprendendo solo alla luce di questa precisazione la nostra affermazione originaria si può quindi notare come questa risulti a sua volta coerente con un secondo concetto, del quale, questa volta in misura maggiore rispetto al primo, vi è molta traccia nella letteratura internazionale. Come afferma sempre Stella Richter, «la città, questo meraviglioso prodotto della civiltà, [...] è il risultato di continue rinnovazioni e di continui adeguamenti al mutare delle esigenze della collettività. Solo la città di pietra è per sua natura statica; la città delle relazioni e dell'uomo è tanto più se stessa per quanto più è in costante e rapida evoluzione, perché la città non è, o quantomeno non è solo, il luogo dell'abitare, ma è l'abitare stesso». Questo concetto non è infatti lontano da quello di cui si trova traccia in Ascher (2001), o anche in Bishop e Williams (2012) quando sviluppano un'interessante riflessione sul tema degli usi temporanei partendo proprio dalla critica al «mito della permanenza», e dunque dalla considerazione di come «città, villaggi e quartieri siano sempre stati entità dinamiche che sorgono e declinano coerentemente con i grandi movimenti sociali, economici e politici della propria epoca».

È quindi direttamente a questi concetti che si vuole fare riferimento quando si giustifica un'impostazione quasi di tipo determinista da un lato, ma riformista dall'altro. La tesi di una urbanistica «concetto debole», infatti, oltre a essere di per sé affascinante sembra essere oltremodo valida per spiegare le differenti evoluzioni che hanno contribuito a cambiare anche drasticamente essenza e forme della disciplina negli anni, mentre una tesi a questa avversa che vuole cioè l'urbanistica dotata di un oggetto predeterminato incontra le stesse difficoltà di argomentazione che sono alla base dell'impossibilità, emersa finora, di dare finanche una definizione univoca e largamente accettata di questa disciplina. Allo stesso tempo, però, una urbanistica «concetto debole» non presuppone una urbanistica destinata a non mutare mai, in quanto il suo oggetto che è la città è di per sé un'entità mutevole non destinata a mantenere per sempre la sua forma.

Riprendere il tema dell'omologazione dei modelli urbanistici contemporanei alla luce di queste considerazioni significa dunque accettare come sia il modello economico e culturale neoliberista a dettare, oggi, le finalità che l'urbanistica è chiamata a perseguire. E inoltre, significa anche dare ragione a quegli autori che hanno definito questa dinamica come "inevitabile", aggettivo questo che però, sempre alla luce di quanto appena detto, non dovrebbe più assumere una connotazione negativa. La tesi sostenuta da Fukuyama circa la fine della storia non risulta infatti compatibile con quella qui preferita sostenuta da Taleb (2001; 2007), che utilizzando la sua metafora del cigno nero presuppone la sostanziale impossibilità di escludere eventi che, in base alle informazioni date al momento, sono considerati estremamente rari.

Il modello culturale neoliberista, questo grande "pensiero unico" globale, è dunque sì alla base dei modelli urbanistici contemporanei, e sta dunque effettivamente forgiando i grandi contesti urbani secondo un canovaccio

standardizzato. Contemporaneamente, la teoria del *There is no alternative* sembra essere attualmente ancora valida, se non perché questo modello dominante sia ritenuto preferibile quantomeno perché al momento, oltre alla generica possibilità che in futuro a questo se ne possano sostituire degli altri, non sembra sia ancora matura una valida alternativa quale poteva essere quella che, prima della fine della storia, era quella dell'alternativa socialista.

Se dunque questa era la parte determinista, o sarebbe meglio dire ottimisticamente acquiescente, in questo discorso vi è spazio anche per una componente riformista. Nel momento in cui si accetta la validità di una simile ricostruzione, allora bisognerà accettare anche la validità di come, a diventare necessario, sarà un approfondimento delle forme attraverso cui questo modello dominante, che come noto non può assolutamente essere considerato scevro da critiche, viene materialmente messo in pratica. Dunque è questo il motivo per cui una riflessione circa quello che per tutte queste pagine è stato l'oggetto della ricerca diventa in questo senso fondamentale. Tornando a restringere un campo d'indagine che inevitabilmente abbiamo finito per allargare, nel momento in cui cioè si assume come dato il modello urbanistico di riferimento, a diventare necessario non sarà la proposizione di un modello differente, essendo l'urbanistica una scienza destinata ad adattarsi alle situazioni di contesto, ma l'affinamento delle modalità, o appunto delle logiche operative, attraverso cui questo modello prenderà realmente corpo.

A questo punto, quale ultima obiezione a quanto detto finora si potrebbe notare come, forse proprio in quanto effetto del "pensiero unico", è persino dalla ricerca scientifica che è scomparsa la voglia o l'abilità di produrre, con fantasia e con coraggio, delle alternative. E forse a chi avanzerà una simile obiezione andrà anche quel magro riconoscimento che è l'aver ragione. Chi scrive, tuttavia, crede anche e forse ancor di più a come alle volte la «retorica dell'innovazione» di cui parla giustamente Ferraro produca più danni dell'umiltà di confrontarsi con chi accanto a noi si fa portatore di idee apparentemente inconciliabili, e come sia anzi dal confronto prima che dall'ideologia che possano nascere vere alternative, ovvero quelle alternative capaci di alimentare la continua evoluzione a cui tutto e tutti sono destinati ad andare incontro.



# Riferimenti Bibliografici

- Accornero, A. (2000) *Era il secolo del lavoro*, Bologna: Il Mulino.
- Akintoye, A.; Beck, M.; Hardcastle, C. (a cura di) (2008) *Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities*, Oxford: Blackwell.
- APUR (a cura di) (1990) *Paris Projet*, Vol. 29.
- (a cura di) (2008) *Paris Projet*, Vol. 38.
- Argent St. George (2004) “King’s Cross Central – Implementation Strategy”, documento disponibile all’indirizzo:  
[www.kingscrosscentral.com/downloads.php?type=Planning](http://www.kingscrosscentral.com/downloads.php?type=Planning) [24.10.2011].
- (2013) “King’s Cross Central – Around. About”, documento disponibile all’indirizzo: <http://www.kingscross.co.uk/the-development> [24.06.2013].
- Ascher, F. (2001) “Le nouvelle révolution urbaine: de la planification au management stratégique urbain”, in A. Masbouni (a cura di) *Fabriquer la ville. Outils et methods: les aménageurs proposent*, op. cit.
- Avarello, P. e Ricci, M. (a cura di) (2000) *Politiche urbane. Dai programmi complessi alle politiche integrate di sviluppo urbano*, Roma: INU Edizioni.
- Avarello, P. (2005) “La faticosa costruzione del progetto urbano”, *Urbanistica*, Vol. 126.
- Bagnasco, A. e Le Galès, P. (1998) *Villes en Europe*, Paris: La Découverte.
- Baldi, S. e Cagiano de Azevedo, R. (2005) *La popolazione italiana. Storia demografica dal dopoguerra ad oggi*, Bologna: Il Mulino.
- Balducci, A. e Mäntisalo, R. (a cura di) (2013) *Urban Planning as a Trading Zone*, Dordrecht: Springer.
- Barclay, C. (2010) *Planning Obligations (planning gain or planning contribution)*, London: House of Commons Library.
- Becattini, G. (a cura di) (1987) *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Bologna: Il Mulino.
- Becchi, A. (1998) “La legge Sullo sui suoli”, *Meridiana – La decisione politica in Italia*, Vol. 29.
- Bervas, E. e Lemée, G. (2004) “L’évolution du regime des zones d’aménagement concerté”, *Gazette du Palais – Spécial Droit Immobilier*, Ottobre.

- Bishop, P. e Williams, L. (2012) *The Contemporary City*, Abingdon: Routledge.
- Blasselle, B. e Melet-Sanson, J. (2006) *La Bibliothèque nationale de France, mémoire de l'avenir*, Paris: Gallimard.
- Bobbio, L. (1996) *La democrazia non abita a Gordio*, Roma: Franco Angeli.
- Bourdin, A. (2003) "Urbanisme et quartier. Ce que nous apprend Paris Rive gauche", *Terrain*, Vol. 41, pp. 137-148.
- Borough of Camden (2004) *King's Cross Opportunity Area Planning & Development Brief*, London: Camden Design and Print.
- Brand, R. e Gaffikin, F. (2007) "Collaborative Planning in an Uncollaborative World", *Planning Theory*, Vol. 6(3), pp. 282-313.
- Brennan, J. (1985) "Banks go to the dogs", *Banking World*, December.
- Brindley, T.; Rydin, Y.; Stoker, G. (1996) *Remaking planning: The politics of urban change*, 2° ed., London: Routledge.
- Brookings Institution, The (2013) *The 10 Traits of Globally Fluent Metro Areas*, documento disponibile all'indirizzo:  
<http://www.brookings.edu/research/reports/2013/06/26-global-metro-traits-mcdearman-clark-parilla> [15.08.2013].
- Brunel, J. P. (2009) "Diversifier le modes de financement", *Comment repenser le financement de l'aménagement?*, documento disponibile all'indirizzo:  
<http://www.club-ville-amenagement.org/production-fiche.php?id=49> [10.06.2009].
- Calafati, A. (2009) *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma: Donzelli editore.
- Campos Venuti, G. (2010) *Città Senza cultura. Intervista sull'urbanistica. A cura di Federico Oliva*, Bari: Laterza.
- Carmona, M. (2009) "The Isle of Dogs: Four development waves, five planning models, twelve plans, thirty-five years, and a renaissance . . . of sorts", *Progress in Planning*, Vol. 71(3), pp. 87-151.
- (2010) "Contemporary Public Space: Critique and Classification, Part One: Critique", *Journal of Urban Design*, Vol. 15(1), pp. 123-148.
- Ceccarelli, P. (2005) "Le risposte invecchiate dei progetti urbani", *Urbanistica*, Vol. 126.
- Chandler, A. P. jr; Kocka, J.; Payne, P.; Yamamura, K. (1986) *Evoluzione della grande impresa e management*, Torino: Einaudi.
- Choay, F. e Merlin, P. (2005) *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris: PUF.
- Chirac, J. (1990) "Preface", *Paris Projet*, Vol. 29.
- Christaller, W. (1933) *Le località centrali nella Germania Meridionale*, Milano: Franco Angeli [ed. 1980].
- Clarke, J. (2004) "Dissolving the public realm? The logics and limits of neo-liberalism", *Journal of Social Policy*, Vol. 33(1), pp. 27-48.

- Commissione Europea (2007) *Situazione delle città europee. Relazione di sintesi*, documento disponibile all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy](http://ec.europa.eu/regional_policy) [12 marzo 2013].
- Cornil, T. (2002) "Les nouveaux quartiers de Paris rive gauche", *Ena*, Vol. 320.
- CPC – Comité Permanent de Concertation (2002) *Concertation a Paris Rive Gauche*, documento disponibile all'indirizzo: <http://www.parisrivegauche.com/filemanager/download/23/9201.pdf> [29.05.2011].
- Curti, F. e Gibelli, M. C. (a cura di) (1999) *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Firenze: Alinea.
- de Botton, A. (2006) *Architettura e felicità*, Parma: Guanda.
- De Roo, G. e Porter, G. (a cura di) (2007) *Fuzzy Planning. The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment*, Aldeshot: Ashgate Publishing Limited.
- de Tocqueville, A. (1856) *L'antico regime e la rivoluzione*, Milano: Biblioteca Universale Rizzoli [ed. 1996].
- Di Biagi, P. (a cura di) (1998) *La Carta di Atene. Manifesto e frammenti dell'urbanistica moderna*, Roma: Officina edizioni.
- Dryzek, J. S. (1983) "Don't Toss Coins in Garbage Cans: a Prologue to Policy Design", *Journal of Public Policy*, Vol. 3(4), pp. 345-367.
- Edwards, M. (1992) "A microcosm: redevelopment proposals at King's Cross", in A. Thornley (a cura di) *The crisis of London*, London: Routledge.
- (2009) "King's Cross: renaissance for whom?", in J. Punter (a cura di) *Urban Design, Urban Renaissance and British Cities*, London: Routledge.
- Eisenhardt, K. M. (1989) "Building Theories from Case Study Research", *Academy of Management Review*, Vol. 14(4), pp. 532-550.
- Eling, K. (1999) *The politics of cultural policy in France*, Houndmills: Palgrave.
- Ennis, F. (2003) *Infrastructure provision and negotiating process*, Farnham: Ashgate.
- Eurostat (2012), *Eurostat regional yearbook 2012*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Evans, A. W. (1988) *Economia urbana*, Bologna, Il Mulino.
- Fainstein, S. S. (2000) "New Direction in Planning Theory", *Urban Affairs Review*, Vol. 35(4), pp. 451-478.
- (2001) *The City Builders – Property Development in New York and London, 1980-2000*, 2° ed., Lawrence: University Press of Kansas.
  - (2009) "Mega-projects in New York, London and Amsterdam", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 32(4), pp. 768-785.
  - (2010) *The just city*, Ithaca: Cornell University Press.
- Ferraro, G. (1997) "Efficacia e Innovazione", in G. Nigro (a cura di), *Urbanistica. Innovazione possibile*, Roma: Gangemi.
- Florida, R. (2002) *The Rise of the Creative Class: And How it's transforming work, leisure, community and everyday life*, New York: Perseus Book Group.

- Flyvbjerg, B. (2006) "Five Misunderstanding About Case-Study Research", *Qualitative Inquiry*, Vol. 12(2), pp. 219-245.
- Fourastié, J. (1979) *Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris: Fayard.
- Frébault, J. (2006) *La maîtrise d'ouvrage urbaine*, Paris: Le Moniteur.
- Friedman, M. (1962) *Capitalism and Freedom*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Fukuyama F. (1992) *The End of History and the Last Man*, New York, Free Press.
- Gabellini, P. e De Carlo, G. (2002) "Questioni di architettura e urbanistica, 1964. Una critica dei dogmi del movimento moderno", in P. Di Biagi (a cura di) *I classici dell'urbanistica moderna*, Roma: Donzelli editore.
- Gabrielli, B. (2005) "Il progetto urbano", in Risorse per Roma (a cura di), *Metodologia e criticità per la costruzione del progetto urbano*, Roma: Gangemi editore.
- Gasparini, C. (2005) "Misteri e mestieri del progetto urbano in Italia", *Urbanistica*, Vol. 126.
- Gastaldi, F. (2007) "I piani strategici in Italia", *Urbanistica*, Vol. 132.
- Gibelli, M. C. (1999) "Tre famiglie di piani strategici: verso un modello «reticolare» e «visionario»", in F. Curti e M. C. Gibelli (a cura di), op. cit.
- Gilmour, S. (2011) "Regeneration King's Cross: the Central Saint Martin's College of Art relocation project", *Art Libraries Journal*, Vol. 36(1), pp. 22-27.
- Gordon, D. L. A. (2001) "The Resurrection of Canary Wharf", *Planning Theory & Practice*, Vol. 2(2), pp. 149-168.
- Gramsci, A. (1949) *Americanismo e fordismo*, Roma: Editori Riuniti [ed. 1994].
- Granelle, J. (2009) *Économie et urbanisme. Du foncier à l'immobilier. 1950-2008*, Parigi: L'Harmattan.
- Grether, F. (1990) "Una démarche ouverte", *Paris Projet*, Vol. 29.
- Greenwood, D. e Newman, P. (2010) "Markets, Large Projects and Sustainable Development: Traditional and New Planning in the Thames Gateway", *Urban Studies*, Vol. 47(1), 105-119.
- Gualini, E. e Majoor, S. (2007) "Innovative Practices in Large Urban Development Projects: Conflicting Frames in the Quest for New Urbanity", *Planning Theory & Practice*, Vol. 8(3), pp. 297-318.
- Guerrand, R. H. (1999) *L'aventure du métropolitain*, Parigi: La Découverte.
- Hughes, A. e Reader, K. (2003) *Encyclopedia of contemporary French culture*, Londra: Routledge.
- Lecroart, P. (2007) "Strategies, stakeholders, and large-scale projects: a few pointers", *Les Cahiers*, Vo. 146, pp. 30-38.
- Ingallina, P. (2004) *Il Progetto urbano. Dall'esperienza francese alla realtà italiana*, Milano: Franco Angeli.



- Insolera, I. (2001) *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica. 1870-1970*, Torino: Einaudi.
- Hackworth, J. (2007) *The neoliberal city: governance, ideology, and development in American urbanism*, New York: Cornell University Press.
- Harvey, D. (1989) *The condition of postmodernity. An inquiry into the origins of cultural change*, Cambridge: Blackwell Publisher.
- Hayek, F. A. (1944) *The Road to Serfdom*, Chicago: The University of Chicago Press.
- (1960) “Why I Am Not a Conservative”, in F. A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Healey, P. (1997) *Collaborative planning*, Hampshire: Macmillan.
- (2007) *Urban complexity and spatial strategies. Towards a relational planning for our times*, Abingdon: Routledge
- Healey, P.; Khakee, A.; Motte, A.; Needham, B. (a cura di) (1997) *Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe*, Londra: Routledge.
- Henderson, S. (2010) “Developer collaboration in urban land development: partnership working in Paddington, London”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 28, pp. 165-185.
- Hoch, C. (1996) “A pragmatic inquiry about planning and power”, in S. J. Mandelbaum, L. Mazza, R. W. Burchell (a cura di) *Explorations in planning theory*, New Brunswick: Rutgers University Press.
- Holgersen, S. e Haarstad, H. (2009) “Class, Community and Communicative Planning: Urban Redevelopment at King’s Cross, London”, *Antipode*, Vol. 41(1), pp. 348-370.
- Hunter, M. e Thorne, R. (a cura di) (1990) *Change at King's Cross: From 1800 to the Present*, London: Historical Publications.
- Kato, S. e Ahern, J. (2008) “Learning by doing: adaptive planning as a strategy to address uncertainty in planning”, *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. (51)4, pp. 543-559.
- Karrer, F. (2003) “I termini del confronto sul progetto urbano tra Francia e Italia”, *Rassegna di architettura e urbanistica*, Vol. 110.
- Karrer, F. e Santangelo, S. (2006) “Il rapporto tra il piano strategico e gli altri strumenti di pianificazione territoriale”, in A. Tanese; E. Di Filippo; R. Rennie (a cura di) op. cit.
- King’s Cross Development Forum (2012) *Annual Review*, documento disponibile all’indirizzo: <http://kxdf.wordpress.com/category/annual-reviews/> [12.04.2013].
- Kokx, A. (2011) “Partnership in Urban Restructuring: Building Long-term Relationships or a Pragmatic Managerial Tool? The Dutch Experience”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 35(5), pp. 1026-1047.

- Kooiman, J. (1993) *Modern governance, new government-society interactions*, London: Sage.
- IFEL – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (2011) *Atlante dei piccoli comuni 2011*, Roma: ANCI Edizioni.
- INU – Istituto Nazionale di Urbanistica (1995) *Atti del 21° Congresso INU: Bologna, 23-25 novembre 1995*, Roma: INU.
- Jessop, B. (2002) "Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective", *Antipode*, Vol. 34(3), pp. 452-472.
- Latour, B. (1991) *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*, Paris: La découverte.
- Le Corbusier (1946) *Maniera di pensare l'urbanistica*, Bari: Laterza [ed. 2009].
- Le Galès, P. (2006) *Le città europee*, Bologna: Il Mulino.
- Lehrer, U. e Laidley, J. (2009) "Old Mega-Projects Newly Packaged? Waterfront Redevelopment in Toronto", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 32(4), 786-803.
- Lindblom, C. E. (1959) "The Science Of Muddling Through", *Public Administration Review*, Vol. 19, pp. 79-88.
- (1965) *The Intelligence of Democracy*, New York: Free Press.
- LDDC – London Docklands Development Corporation (1981) *Isle of Dogs development and design guide*, London: LDDC Publications.
- London Assembly (2011) *Public life in private hands: Managing London's public space*, London: Greater London Authority.
- Mantini, P. e Lupi, M. (a cura di) (2005) *I principi del governo del territorio*, Milano: Il Sole 24 Ore.
- Marinoni, G. (2006) *Metamorfosi del progetto urbano*, Milano: Franco Angeli.
- Marrey, B. (2001) "Promenade architecturale", *Paris Projet*, Vol. 29.
- Masboungi, A. (1998) "Faire la ville sur la ville: ville durable, ville mutable", *Paris Projet*, Vol. 15.
- (a cura di) (2001a) *Fabriquer la ville. Outils et methods: les aménageurs proposent*, Paris: La documentation française.
- (2001b) "De l'intention à la réalisation", in A. Masboungi (a cura di) *Fabriquer la ville. Outils et methods: les aménageurs proposent*, op. cit.
- Mayor of London (2011) *The London Plan*, London: Greater London Authority.
- MATE – Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (1998) *La charte de la concertation*, documento disponibile all'indirizzo: [http://www.debatpublic.fr/docs/pdf/Charte\\_concertation\\_MATE.pdf](http://www.debatpublic.fr/docs/pdf/Charte_concertation_MATE.pdf) [14.06.2009].
- Mazza, L. (1994) "Le interazioni pubblico/privato nelle decisioni urbanistiche", in F. Boscacci e R. Camagni (a cura di) *Tra città e campagna. Periurbanizzazione e politiche territoriali*, Bologna: Il Mulino.

- (1998) “Appunti sull’efficacia tecnica dei piani urbanistici”, *Urbanistica*, Vol. 110.
- (2004) *Piano, progetti, strategie*, Milano: Franco Angeli.
- Micelli, E. (2004) *Perequazione urbanistica. Pubblico e privato per la trasformazione della città*, Venezia: Marsilio Editori.
- Miraftab, F. (2004) “Public-Private Partnership: The Trojan Horse of Neoliberal Development?”, *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 24, pp. 89-110.
- Mumford, E. (2000) *The CIAM Discourse on Urbanism, 1928-1960*, Cambridge: The MIT Press.
- Murard, L. e Fourquet, F. (2004) *La naissance des villes nouvelles. Anatomie d'une décision*, Paris: Presses des Ponts et Chaussées.
- Németh, J. (2009) “Defining a Public: The Management of Privately Owned Public Space”, *Urban Studies*, Vol. 46(11), pp. 2463-2490.
- Németh, J. e Schmidt, S. (2011) “The privatization of public space: modeling and measuring publicness”, *Environment and Planning B: Planning and Design*, Vol. 38(1), pp. 5-23.
- Newman, J. (2005) “Enter the transformational leader: network governance and the micro-politics of modernization”, *Sociology*, Vol. 39(4), pp. 717-734.
- Nigro, G. (2003) “«Contaminare» il piano urbanistico perché sia utile alla città”, in G. Nigro e G. Bianchi (a cura di) *Politiche, programmi e piani nel governo della città. Integrazione e percorsi strategici alla ricerca dell’efficacia*, Roma: Gangemi editore.
- Olsen, D. J. (1964) *Town planning in London: the eighteenth & nineteenth centuries*, New Haven: Yale University Press.
- Ombuen, S. (2000) “Natura e caratteristiche dei programmi complessi”, in S. Ombuen, M. Ricci, O. Segnalini (a cura di) *I programmi complessi. Innovazione e Piano nell’Europa delle regioni*, Milano: Il Sole 24 Ore.
- (2007) “Pianificazione strategica e governo del territorio”, *Urbanistica*, Vol. 132.
- Orueta, F. D. e Fainstein, S. S. (2009) “The New Mega-Projects: Genesis and Impact”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 32(4), pp. 759-767.
- Osborne, S. P. (2000) *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*, London: Routledge.
- Palermo, P. C. (2009) *I limiti del possibile*, Roma: Donzelli editore.
- Ponzini, D. (2011) “Large scale development projects and star architecture in the absence of democratic politics: The case of Abu Dhabi, UAE”, *Cities*, Vol.28, pp. 251-259.
- Portas, N. (1998) “Interpretazioni del progetto urbano”, *Urbanistica*, Vol. 110.

- Priemus, H. (2010) "Mega-projects: Dealing with Pitfalls", *European Planning Studies*, Vol. 18(7), pp. 1023-1039.
- PPS – Project for Public Spaces (senza data) *What Makes a Successful Place?*, documento disponibile all'indirizzo:  
<http://www.pps.org/reference/grplacefeat/> [02.01.2013].
- Ramonet, I. (1995) "La pensée unique", *Le Monde Diplomatique*, gennaio.
- Richards, S. (2007) "The antisocial urbanism of Le Corbusier", *Common Knowledge*, Vol. 13(1), pp. 50-66.
- Rhodes, R. (1996) "The new governance: governing without government", *Political Studies*, Vol. 44(4), pp. 652-667.
- Roux, J. M. e Desmarest, A. (2001) "Projets durables et de longue durée: expérimentations et innovations dans la conception et le management", in A. Masbouni (a cura di) *Fabriquer la ville. Outils et methods: les aménageurs proposent*, op. cit.
- Sagalyn, L. B. (2007) "Public/Private Development. Lessons from History, Research, and Practice", *Journal of the American Planning Association*, Vol. 73(1), pp. 7-22.
- Sager, T. (2009) "Planners' Role: Torn between Dialogical Ideals and Neo-liberal Realities", *European Planning Studies*, Vol. 17(1), pp. 65-84.
- Salzano, E. (2003) *Fondamenti di urbanistica*, Bari: Laterza.  
 – (2008) *Il mestiere dell'urbanista*, Bologna: Ogni uomo è tutti gli uomini.
- Sassen, S. (1991) *The global city: New York, London, Tokyo*, Princeton: Princeton University Press.
- Scattoni, P. (2004) *L'urbanistica dell'Italia contemporanea. Dall'unità ai giorni nostri*, Roma: Newton & Compton editori.
- SCET – Société centrale pour l'équipement du territoire (1996) *La ville, la vie: 1955-1995. L'expérience d'un réseau*, Paris: SCET.
- SEMAPA – Société d'Economie Mixte d'Aménagement de Paris (2009) *Le logement social*, documento disponibile all'indirizzo:  
[http://www.parisrivegauche.com/semapa/paris\\_rive\\_gauche/menu\\_haut/le\\_projet/logement/le\\_logement\\_social](http://www.parisrivegauche.com/semapa/paris_rive_gauche/menu_haut/le_projet/logement/le_logement_social) [15.12.2012].
- Senly, D. (1999) "Paris Rive Gauche. Images, réseaux et financement de l'aménagement", *Les Annales de la recherche urbaine*, Vol. 82.
- Shaw, J. (2000) *Competition, Regulation and the Privatisation of British Rail*, Farnham: Ashgate.
- Sica, P. (1981) *Antologia di urbanistica. Dal settecento a oggi*, Bari: Laterza.
- Simpson, B. (2003) *A History of the Metropolitan Railway. Volume 1: The Circle and Extended Lines to Rickmansworth*, Witney: Lamplight Publications.
- Stella Richter, P. (2006) *I principi del diritto urbanistico*, 2° ed., Milano: Giuffrè.
- Sternberg, E. (1989) "Incremental versus methodological policy-making in the liberal state", *Administration and society*, Vol. 21(1), pp. 54-77.

- Stiglitz, J. E. (2001) *In un mondo imperfetto. Mercato e democrazia nell'era della globalizzazione*, Roma: Donzelli editore.
- Sullo, F. (1964) *Lo scandalo Urbanistico*, Firenze: Vallecchi.
- Swyngedouw, E.; Moulaert, F.; Rodriguez, A. (2002) "Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy", *Antipode*, Vol. 34(3), pp. 542-577.
- Swyngedouw, E. (2005) "Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state", *Urban Studies*, Vol. 42(2).
- Taleb, N. N. (2001) *Foiled by Randomness: The Hidden Role of Chance in Life and in the Markets*, New York: Random House.
- (2007) *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, London: Penguin.
- Tanese, A.; Di Filippo, E.; Rennie, R. (a cura di) (2006) *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Soveria Mannelli: Rubbettino editore.
- Thornbury, W. (1878) *Old and New London. A Narrative of its History, its People, and its Places – Volume 2*, London: Cassell and Company.
- Thrower, R. W. (2000) *The Great Northern Main Line*, London: Oakwood Press.
- Travers Morgan (1973) *Docklands: Redevelopment proposals for East London*, London: London Docklands Study Team.
- United Nations Population Fund (2007) *State of World Population 2007. Unleashing the Potential of Urban Growth*, New York: UNFPA.
- Vadelorge, L. (a cura di) (2005) *Gouverner les villes nouvelles: le rôle de l'Etat et des collectivités locales*, Paris: Editions Le Manuscrit.
- van der Veen M. e Korthals Altes W. K., (2009) "Strategic Urban Projects in Amsterdam and New York: Incomplete Contracts and Good Faith in Different Legal Systems", *Urban Studies*, Vol. 46(4), pp. 947-965.
- (2011) "Urban development agreements: Do they meet guiding principles for a better deal?", *Cities*, Vol. 28, pp. 310-319.
  - (2012) "Contracts and Learning in Complex Urban Projects", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 36(5), pp. 1053-1075.
- Vicari Haddock, S. e Moulaert, F. (a cura di) (2009) *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Bologna: Il Mulino.
- Yin, R. K. (2003) *Case study research: design and methods*, 3° ed., Thousand Oaks: Sage Publication.
- Zetlaoui-Légerl, J. (2007) *La "Charte de concertation de Paris Rive Gauche", bilan 1996-2006*, documento disponibile all'indirizzo: <http://urbanisme.univ-paris12.fr/servlet/com.univ.collaboratif.utils.LectureFichiergw> [14.12.2009].



# Prodotti intermedi della ricerca

La presente sezione include le produzioni scientifiche intermedie che tengono traccia degli sviluppi nel tempo della costruzione e della redazione della tesi. Questo elenco non comprende quindi le pubblicazioni a firma del candidato non riconducibili espressamente al lavoro di tesi, e né i materiali prodotti in occasione degli incontri periodici con il Collegio docenti del Dottorato.

Di questi materiali sono qui riportati i riferimenti bibliografici e, successivamente, la loro forma per esteso.

Boca, A. (2012) *Interactions and communication in large urban development projects*, 6° Meeting annuale dell'AESOP Young Academics, Reading (UK) 18-20 aprile 2012. Documento disponibile all'indirizzo: <http://www.aesop-youngacademics.net/meetings/en/2012/04/18/downloads-of/communication-planning>.

Boca, A. (2012) "Dinamiche operative e interazione tra gli attori nei grandi progetti di trasformazione urbana: il caso di King's Cross Central", Atti della XV Conferenza della Società Italiana degli Urbanisti, L'urbanistica che cambia. Rischi e valori, Pescara, 10-11 maggio 2012, *Planum. The Journal of Urbanism*, Vol. 25(2).