



Atti della XV Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
L'Urbanistica che cambia. Rischi e valori
Pescara, 10-11 maggio 2012
Planum. The Journal of Urbanism, n.25, vol.2/2012
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2012

Città e crisi economica internazionale: la pianificazione al centro dell'attenzione?

Valeria Fedeli

Politecnico di Milano

Dipartimento di Architettura e Pianificazione

Email: valeria.fedeli@polimi.it

Tel. 02.23995531/02.23995405

Marco Facchinetti

Politecnico di Milano

Dipartimento di Architettura e Pianificazione

Email: marco.facchinetti@polimi.it

Tel. 02.23995509/02.23995405

Abstract

Accanto alla crisi economica internazionale, esiste una crisi urbana altrettanto rilevante. Diverse città negli Usa, in Europa, ma non solo hanno già intrapreso significativi percorsi di declino urbano. Molta letteratura è già disponibile su questo tema da un lato; dall'altro diverse città sono oggi impegnate alla ricerca di soluzioni, che sollecitano un ripensamento della pianificazione e su questo tema poca letteratura appare disponibile.

Il paper intende confrontarsi con tre casi, che presentano significative novità: il primo è il caso di Detroit, laddove nel corso degli ultimi due anni il sindaco ha affidato ad un nuovo piano le speranze di ripresa della città; il secondo è il caso di Dubai, impegnata nello stesso periodo, nella revisione del proprio piano, con la necessità di rivedere il proprio modello di sviluppo; il terzo è il caso di Amsterdam, laddove è stato avviato un processo di revisione del "piano strategico", con lo scopo di individuare soluzioni adeguate ad affrontare la crisi dei grandi progetti di trasformazione privata in corso e al tempo stesso a ripensare le priorità per gli investimenti pubblici.

Città e crisi economica internazionale: quale ruolo e sfide per la pianificazione?

Secondo il rapporto McKinsey 2011, più della metà del prodotto interno lordo mondiale nel 2007 è stato prodotto in 600 città, nelle quali si concentra il 22 per cento della popolazione. Le prime 100 città del mondo, sempre nel 2007 hanno prodotto circa il 38% del PIL totale. Secondo le proiezioni al 2025 dello stesso rapporto più del 25% della popolazione mondiale sarebbe stata concentrata in queste 600 città, producendo circa il 60% del PIL mondiale. Tali stime appaiono oggi inevitabilmente inficiate dalla crisi economica internazionale che proprio nel 2007 ha avuto avvio e modificato le traiettorie di crescita su cui esse erano basate. Secondo diversi osservatori internazionali, infatti, la fase di recessione iniziata nel 2007 ha visto 7 città su 8 nei paesi OECD perdere occupazione o reddito tra 2007 e 2010. Secondo il rapporto GLOBALMETRO MONITOR2011, prodotto dal Brookings Institute in collaborazione con il Cities Programme della London Schools of Economics, meno della metà delle 200 aree metropolitane prese in considerazione dalla indagine hanno superato nel 2011 i livelli di occupazione e/o reddito precedenti alla fase di recessione attivata dalla crisi.

In che misura la crisi finanziaria internazionale, iniziata nel 2007, ha messo dunque in tensione tali previsioni relativamente al ruolo della città contemporanea nella produzione di ricchezza e lavoro? La letteratura internazionale dibatte sul tema ormai da alcuni anni: è evidente ad esempio che le città hanno risposto diversamente alla crisi e mentre da un lato c'è chi sostiene che le città possano costituire ancora una risposta significativa alla crisi (si pensi ad esempio a quanto sostengono economisti come Glaeser, 2011), dall'altra c'è

anche chi ha sostenuto che proprio le città siano state parte in causa rilevante nell'esplosione della crisi (Harvey, 2008). Nonostante il declino abbia interessato in maniera più consistente le città americane ed europee - mentre le performance delle città asiatiche ed australiane sono rimaste largamente positive¹- in generale si può comunque affermare che diversi contesti urbani e, con essi i diversi modelli di sviluppo urbano a livello mondiale ad essi legati- abbiano sperimentato, pur in forma diversa e con diversi esiti, le fragilità di alcuni meccanismi di produzione della ricchezza in ambito urbano su cui la città contemporanea si è andata costituendo. Se gli effetti della crisi si sono prodotti in maniera assai differenziata nel quadro internazionale, altrettanto diversamente le politiche urbane e la pianificazione sono state coinvolte in un ragionamento complessivo relativo agli effetti degli sconvolgimenti finanziari internazionali sulle economie urbane e sulla città; ragionamento inserito all'interno di un più generale ripensamento relativo ai modelli di sviluppo urbano e al ruolo della pianificazione di fronte agli effetti, ma anche alle ragioni di tale crisi. Ciononostante appare possibile affermare che la recente stagione di processi di rigenerazione urbana o di crescita, basata su una forte partnership pubblico privata, si ritrova oggi ad essere pesantemente messa in tensione, a causa da un lato della improvvisa ridotta remuneratività privata di tali processi da un lato, dall'altro della ulteriormente erosa capacità di azione pubblica, laddove lo stato (centrale o locale) ha dovuto fare i conti con la necessità di rispondere alle emergenze sociali ed economiche generate dalla crisi - oltre ad essere spesso in prima persona coinvolto nella crisi, attraverso la produzione di debito pubblico. In questo senso il settore edilizio e immobiliare, divenuto leader in diverse economie urbane degli anni '90 e 2000, si è trovato improvvisamente a dovere affrontare un declino solo apparentemente congiunturale e che in alcuni casi va evidenziando anche elementi di natura strutturale. In questa condizione appare evidente che molte delle leve che hanno concorso a produrre la trasformazione della città contemporanea da un lato, e a rinnovare dispositivi e strumenti di azione della pianificazione urbana, si trovano oggi in discussione. Altrettanto evidente appare l'aspettativa nei confronti della pianificazione urbana, come ambito in cui sia possibile ritrovare vie d'uscita o soluzione alla crisi della città.

Il paper si compone di tre brevi e distinti ritratti di contesti in cui gli effetti della crisi finanziaria internazionale, di ben diversa natura, si intrecciano con ruoli diversi tradizionalmente assegnati al planning e alle politiche urbane. I casi indagati illustrano in maniera non esaustiva ma per alcuni versi paradigmatica i diversi fronti di sollecitazione a cui è sottoposta la pianificazione urbana. Detroit, Dubai e Amsterdam, in questo senso, appaiono tre osservatori interessanti per iniziare a leggere gli effetti della crisi, le istanze che essa sta generando sulla pianificazione, le aspettative corrisposte o mancate che essa sta generando. Tale ricostruzione costituisce una prima mossa in un più ampio progetto di ricerca avviato su questo tema e riflette dunque l'avanzamento della riflessione e della ricerca in corso (a maggio 2012).

Detroit, tra l'attesa di un piano-visione e la costruzione di un processo

Nonostante i dati più recenti dimostrino una forte ripresa dalle economie a livello locale², la città di Detroit ha vissuto e sta vivendo uno dei momenti più drammatici della propria esistenza istituzionale. Solo infatti un accordo sancito in extremis nel mese di marzo 2012, con l'impegno ad un taglio del bilancio molto consistente, ha salvato infatti la città dalla bancarotta e dal commissariamento: l'accordo ha evitato infatti al sindaco Bing, di essere sostituito da un "*emergency manager*", con poteri di dismissione e riorganizzazione di interi settori della amministrazione locale. Quest'ultimo atto è un epilogo - forse solo momentaneo - di una vicenda complessa e articolata che ha visto la città salire agli onori della cronaca internazionale per la crisi economica che l'ha coinvolta, e che ha generato una vera e propria crisi urbana, la cui dimensione appare particolarmente eclatante. Negli ultimi 50 anni Detroit ha infatti perso un milione di abitanti³: circa il 57% degli abitanti. Altre città americane hanno conosciuto un declino demografico altrettanto significativo, e non solo nell'ultimo decennio, ma qui i dati sono particolarmente pesanti, soprattutto se letti nell'ultimo decennio che ha visto una accelerazione tanto significativa da porre la questione all'inizio di ogni riflessione sul futuro della città. Chi vivrà qui, "*who will live here?*": è questa infatti la prima domanda del progetto che il sindaco Bing ha lanciato nel 2010 per cercare di fare fronte alla "scomparsa" della città e dei suoi cittadini. Una città, per chi? E dove? 10.000 case da abbattere nell'agenda del sindaco (dati fonte *detroitworkproject.com*), 40 miglia quadrate di territorio

¹ L'esplosione della bolla immobiliare che ha alimentato il sistema economico americano ha colpito ad esempio profondamente diverse economie globali, anche se con risultati molto diversi, se si pensa che secondo i dati di Standard and Poor's (2010) per ben tre anni consecutivi a partire dal giugno 2006 i costi delle abitazioni negli Stati Uniti si sarebbero ridotti di un terzo per oltre tre anni, mentre nel contesto europeo i valori più significativi della crisi del mercato immobiliare sarebbero comunque stati registrati nel 2008, e si sarebbero attestati attorno al 20%, per poi riprendersi già dal 2009.

² Già il rapporto GlobalMonitor in maniera inattesa nel 2010 inseriva Detroit nella famiglia delle metro-area istradate sulla strada della ripresa completa, a differenza sia di Amsterdam che Dubai figurano nella famiglia intermedia- sospesa tra recupero e declino.

³ Secondo i dati forniti dal rapporto del Sindaco disponibile nel sito dedicato al progetto lanciato da quest'ultimo negli ultimi due anni per rilanciare la città ("*The Detroit work project*", *detroitworkproject.com*).

abbandonato, l'equivalente di una realtà come San Francisco, costituiscono uno spazio a dire poco inquietante, che mina l'idea della città, la sua forma, la sua densità. E chi ci lavorerà? Con il 24% di tasso di disoccupazione, contro il 9% a livello paese, non è una domanda da poco in una città il cui nome e il cui destino sono da tempo legati a quelli all'industria automobilistica.

La crisi che ha investito la città viene da lontano e ha radici antiche. Basti ricordare, con Katz (2010), che il libro simbolo del fallimento del modello urbano americano e delle politiche urbane e cioè il testo scritto da Thomas J. Sugrue, *The Origins of the Urban Crisis: Race and Inequality in Postwar Detroit*, pubblicato nel 1996, è dedicato appunto a Detroit e costituisce un riferimento comune all'interno di quello che l'autore ricostruisce come la "narrative of failures" delle politiche urbane americane. Ma la crisi oggi in corso colpisce particolarmente perché investe diversamente dal passato, una intera città, anche quella dello sprawl e della diffusione urbana, non solo il CBD. La città abbandonata è quella delle case unifamiliari, delle autostrade e del trasporto individuale, dei poli produttivi o terziari delle strip extra-urbane; è al contempo la città delle politiche pubbliche di rigenerazione urbana, che si sono concentrate sulla rinascita delle aree centrali e sulla loro rivitalizzazione, e che hanno poche esperienze, di cosa significhi rigenerare e come sia possibile ricostruire il successo di una città peri-urbana. L'offerta di terra, abitazioni, spazi commerciali appare infatti oggi del tutto sovradimensionata rispetto ai reali bisogni della regione urbana di Detroit. Cosicché l'opzione davanti alla quale la città si è trovata in poco tempo (in realtà già da tempo il tema della *blight elimination* era emerso con forza) è stata quella di abbandonare intere parti o settori urbane, infrastrutture e servizi. O ripensarli in modi del tutto inediti, quasi riconsegnandoli ad uno stadio pre-urbano: il ruolo dell'agricoltura urbana tornato oggi con forza in alcuni resoconti internazionali è di fatto da tempo rilevante nella riflessione sul futuro post-urbano di Detroit.

Con questo obiettivo, nel marzo del 2010 il sindaco Bing ha dato incarico a Toni Griffin, planner americana e docente ad Harvard, di ripensare la città, attraverso un progetto della durata di 12-18 mesi, intitolato "the Detroit Works Project" e destinato a produrre "an effort to map the city's future", secondo le parole con cui la stessa Toni Griffin commenta in una intervista online l'avvio dell'incarico: "This leadership saw now as the opportunity to create a shared vision for the city, across sectors and inclusive of broad civic engagement. I was asked to join the mayor's team to assemble and manage a team to create this vision with members of his staff".

L'idea di fondo su cui il processo si muove a partire dal 2010 è infatti quella di costruire un piano di lungo termine capace di ripensare la città. In realtà il processo si rivela ben presto molto più complesso e difficile da portare a termine. Dopo un avvio che ha destato la curiosità di molti osservatori locali, e non, il processo ha subito diverse critiche e battute d'arresto. L'idea infatti che un piano di lungo termine potesse affrontare e risolvere i problemi di una città che di fatto è da tempo cresciuta in assenza di un vero ruolo del piano, assecondando i comportamenti individuali degli abitanti nella produzione di uno stock residenziale di sobborghi a bassa densità, si rivela presto non praticabile nelle forme tradizionali.

Al forte investimento simbolico iniziale che riponeva nell'idea di "un piano basato sui dati" e capace di trovare una soluzione ai problemi della città, secondo le parole del Sindaco Bing, si sono affiancate varie critiche.

In primo luogo quelle delle associazioni locali – polemiche contro l'idea che potesse risultare di qualche utilità un piano elaborato come strumento tecnico, senza tenere in considerazione il rilevante patrimonio di esperienze maturate dalle associazioni locali in assenza di ogni forma di pianificazione e politica pubblica urbana (si vedano le critiche espresse dagli esponenti del Bogg Center, nel dicembre del 2010). Queste critiche hanno visto di fatto sfumare la fiducia iniziale dimostrata nei primi incontri pubblici da parte dei cittadini nella possibilità di contribuire a disegnare un nuovo futuro per la città; in particolare dopo un grande successo delle riunioni iniziali del 2010 si è diffusa la percezione di una assenza di democraticità e trasparenza del processo, nonostante i diversi incontri pubblici che pure hanno contraddistinto la prima fase del processo.

A questa sfiducia si è sommata con il passare del tempo la frustrazione legata al reiterato e di fatto più volte disatteso annuncio della pubblicazione del piano –tanto atteso, come simbolica via d'uscita, ultima ratio alla crisi definitiva della città–, pubblicazione che di fatto non è ancora avvenuta. La prima fase si è conclusa infatti senza risultati reali e l'assenza del piano – *nessun piano?* – è divenuta quasi più pesante, anche nel dibattito sui media, della preoccupazione crescente per la sua possibile pubblicazione - quali effetti del piano se la logica adottata è quella del *downsizing Detroit?*-, sommata a quella per gli effetti sempre più drammatici della crisi sulla città e all'annuncio fatto a più riprese che la Task Force guidata dal sindaco avrebbe individuato alcune aree di concentrazione della popolazione (tra le sette e le nove) in cui concentrare anche le poche risorse esistenti al fine di salvare il salvabile.

È di fronte a questa situazione di spaesamento che, tra aprile e luglio 2011, sembra farsi strada l'idea che riuscire ad elaborare un piano e una visione al futuro sia un compito non fattibile nei modi usuali: si inizia allora a parlare di *un processo*, più che di un piano, che non sembra potrà vedere luce prima del luglio del 2012. Nel frattempo il sindaco avvia un piano di 10.000 demolizioni di case abbandonate e dichiara, nel giugno del 2011, in una tre giorni dedicati ai media, che non è possibile pensare che il piano possa risolvere i problemi accumulati in decenni.

Si apre così una nuova fase: senza rinunciare comunque alla elaborazione di un piano, che è sempre meno "piano", si procederà con una serie di progetti pilota e una nuova stagione di discussione pubblica. Il sindaco sembra di fatto riconoscere le critiche mosse dalla opinione pubblica alla prima fase e investe in questo senso in una nuova stagione di consultazione pubblica, basata su formule di *outreach* e interazione individuale diffusa

con i cittadini. Senza comunque rinunciare definitivamente al piano, che continua ad essere elaborato da una commissione ad esso dedicata, si individuano tre aree pilota in cui avviare in un periodo di sei mesi azioni di breve termine che evidenzino come sia possibile agire celermente per alleviare i problemi degli abitanti.

In questo senso anche la rinnovata presenza del tema urbano nelle politiche federali appare influenzata dalla consapevolezza della impossibilità di agire con gli strumenti tradizionali della pianificazione: a luglio del 2011 commentando l'inserimento di Detroit in una selezione di città target per nuove politiche federali di supporto locale allo sviluppo locale e alla rivitalizzazione urbana, anche il responsabile federale del programma "strong cities" (che testimonia un rinnovato interesse da parte del governo federale sul tema, da tempo assente dall'agenda federale) dichiara che il caso di Detroit si è rivelato particolarmente significativo per ripensare le politiche urbane.

Ad agosto 2011 parte quindi la seconda fase del processo; a marzo del 2012 la stampa commenta i risultati della sperimentazione sulle tre aree campione parlando di una strategia di medio termine. Anche il sito che illustra l'iniziativa si apre con due oggi con percorsi ben distinti: da un lato le pagine dedicate alle azioni a breve termine, dall'altro quelle dedicate al processo a lungo termine, in cui ancora è impegnata Tony Griffin, che descrive ormai il piano come qualcosa di diverso da quel *land use plan* inizialmente annunciato, nei termini di uno *strategic framework* e di un processo che potrebbe durare anni e che si propone di ripensare le ragioni dello sviluppo della città, a innovare il modo di pensare al suolo e al suo valore, a rilanciare il ruolo dei quartieri come elementi fondativi per la qualità della vita, e infine alle infrastrutture.

Downsizing Detroit, significa oggi di fatto provare a ripensare la città per parti, attorno ad alcuni nuclei compatti, densi, dotati di servizi sufficienti alla popolazione insediata e sostenibili, abbandonando e restituendo alla natura le parti di città inutili o inabitabili, cioè quelle in cui la concentrazione di abitazioni ed edifici abbandonati sia tale da non consentire alla amministrazione di gestire in maniera efficiente dal punto di vista economico tali parti, quelle in cui il processo di spopolamento abbia prodotto la dismissione della città. È da qui che riparte il futuro di una città, che secondo diversi osservatori potrebbe non avere più futuro, o che deve ripensare tale futuro a partire da un'altra idea di città e di piano: si attendono gli esiti di tale processo per l'autunno 2012.

Dubai, tra scoperta della pianificazione e reinvenzione del modello urbano

Il secondo caso riguarda una città investita, nel corso del primo decennio del nuovo millennio, da processi particolarmente significativi di crescita e trasformazione urbana, e cioè Dubai, processi che ne hanno radicalmente cambiato l'assetto spaziale, ma anche la composizione sociale e il ruolo economico (*superfast urbanism*, Bagaeeen, 2007). Fino a pochi anni orsono emblema della crescita urbana fulminea di un nodo economico globale basato sulla ricchezza proveniente dalla estrazione del petrolio, la città, negli ultimi anni, ha subito profondi contraccolpi in seguito alla crisi finanziaria internazionale: solo in termini di tasso di occupazione, ad esempio, secondo i dati di GlobalMetroMonitor Dubai ha perso il 7,6% rispetto al 2007.

Il caso appare particolarmente significativo per due ordini di ragioni. Dubai ha costituito in larga misura lo spazio di esercizio di importanti operazioni finanziarie e immobiliari legate alla attuale crisi e che ha prodotto effetti particolarmente rilevanti sull'indebitamento dell'emirato, risanato con il supporto di Abu Dhabi nel corso del 2009, e che ha prodotto ripercussioni particolarmente rilevanti sui mercati internazionali; in questo contesto il ruolo del planning, pure da tempo presente anche se in una accezione evidentemente diversa tanto dalla tradizione della città europea quanto quella americana, torna ad apparire rilevante e al centro di nuove aspettative. La crescita tumultuosa è stata fino ad oggi direttamente controllata dalla famiglia reale, socio di maggioranza di tutte le principali società di sviluppo urbano, con un ruolo, giocato dal piano, relativamente limitato e autonomo.

La crisi infatti ha colpito il sistema Dubai a pochi anni dalla revisione del piano strategico avviata nel 2003 (ultimo di una serie di piani, che contrariamente a quanto si possa pensare hanno indirizzato la crescita della città): la risposta data dall'Emirato passa in maniera significativa per un ripensamento sia del modello economico urbano, sia dalla riflessione sul ruolo assegnato al planning. Una nuova versione del piano è infatti stata recentemente approvata ed elaborata, lo scorso ottobre 2011 a partire dalla necessità di fare fronte alla battuta d'arresto subita dalla città a causa della crisi finanziaria internazionale: il nuovo documento evidenzia da un lato le conseguenze di tale crisi e dall'altro la visione che l'emirato intende comunque perseguire in una prospettiva temporale di dieci anni, considerati l'orizzonte di riferimento in termini di risposta alla crisi in corso. Al nuovo piano si associa anche l'interesse ad avviare un percorso di costituzione di un nuovo settore della amministrazione locale dedicato alla pianificazione: uno studio di fattibilità di questo percorso costituisce parte integrante del piano (si vedano le notizie apparse sul web a settembre-ottobre 2011).

In termini di conseguenze della crisi avvenuta nel corso del 2008, Dubai si trova a dovere riflettere su una città che molti osservatori già giudicavano composita e frammentata e che appare oggi ancor più incompleta, esito della giustapposizione parziale e incompiuta di progetti urbani di grandi dimensioni, molti dei quali ancora in corso e che quindi non hanno potuto costituire una nuova e continua trama urbana. Una città di progetti alla quale non si accompagna ancora oggi "un progetto" concluso, e che deve fare fronte a sfide fino a poco fa

inedite: le difficoltà di una economia urbana largamente basata sugli investimenti immobiliari, la cui crisi richiede un radicale investimento su altre economie, in particolare sul manifatturiero, oltre che sulle energie rinnovabili e sul turismo. Da tempo in realtà Dubai è impegnata in un ragionamento sulla necessità di fare fronte alla riduzione della sua principale fonte di reddito, il petrolio, e insieme ad altri emirati, ha promosso investimenti consistenti sulle energie verdi; ma oggi è più evidente forse la necessità di differenziare il modello economico, che si è appoggiato sul settore edilizio e immobiliare e di prendere atto della difficoltà di portare a termini molti dei grandi progetti previsti all'inizio del nuovo millennio, dall'altro di assicurare la rete delle infrastrutture e dei servizi pensate dal piano come misura per rendere la città competitiva, assicurando la trama delle nuove grandi trasformazioni, dall'altro di non generare il collasso più ampio delle aspettative prodotte dalla precedente fase di crescita.

Come conseguenza della battuta d'arresto generale, il piano è stato chiamato a confrontarsi con le stime demografiche, interrogandosi sulla opportunità di ripensare il rapporto tra domanda e offerta di nuovi insediamenti residenziali, anche in relazione non solo alla produzione di alloggi per la classe alta, ma ripensando l'offerta per le classi medie. Allo stesso tempo appare evidente come alcune grandi opere infrastrutturali, quali ad esempio le linee di trasporto metropolitano, debbano essere alimentate da nuove strategie di densificazione e compattazione, per permettere una maggiore efficienza dell'investimento fatto e di quello da farsi per la gestione e messa in opera. Così una rete che sembrava quasi 'pleonastica' alla città dell'auto, appare oggi ulteriormente a rischio e si ritorna a ragionare su come rendere utilizzabile l'investimento fisico ed economico prodotto. A questa nuova richiesta di capacità di pianificazione potrebbe essere ricondotta la necessità di ragionare su una nuova flessibilità delle previsioni, che permetta di ridefinire usi e funzioni, dall'altro anche una differenziazione della offerta, con progetti di densificazione lungo assi e poli consolidati e un limitato numero di progetti di nuova espansione, che il mercato immobiliare in questo momento stenta a reggere. In questo senso appare rilevante rilanciare un modello di densità urbana, capace di alimentare diversi usi e di trovare nuove forme di fattibilità.

Le sfide che attendono Dubai hanno dunque a che vedere quindi con la necessità di ripensare uno sviluppo frammentario, basato su progetti che faticano ad alimentare una complessiva struttura urbana; la necessità di nuovo investimento sulle infrastrutture pubbliche; la adozione di un approccio alla crescita urbana legato a modelli di efficienza economica; la regolazione degli impatti ambientali delle trasformazioni, in particolare lungo quella linea di costa che è diventata particolarmente famosa attraverso il fantasioso disegno che in questi anni la ha interessata (simbolo di una città costruita in condizioni estreme e quasi avveniristiche); la regolazione dei conflitti in termini di localizzazione delle principali funzioni urbane; la gestione dei progetti urbani che genera vuoti e scompensi nella produzione dei servizi e delle infrastrutture.

La notizia dell'approvazione del piano, apparsa sulla stampa internazionale nell'ottobre del 2011, appare ancora più significativa se si leggono le dichiarazioni rilasciate al *Khaleej Times* in tale occasione, che annunciano anche l'istituzione di un quadro legislativo nel campo della pianificazione:

"The plan focuses on sustainable and economically viable projects and initiatives, according to Director-General Hussain Nasser Lootah. Speaking to Khaleej Times on the sidelines of the Future Cities Conference that runs parallel to Cityscape, Lootah said the plan for the next 10 years' growth of the emirate had taken into account all aspects of residential, commercial and industrial infrastructure, public requirements for housing and recreational amenities and environmental challenges.

"Dubai is not just a real estate town... real estate is just a part of the city's development. We are not making the plan for buildings. The plan will tell where we need to concentrate on in different sectors," he said.

Assistant Director-General for Planning and Engineering Essa Al Maidour said economic growth is the driving force behind the master plan which is expected to generate more jobs in various sectors. "Our expectation is that Dubai can generate 950,000 jobs by 2020," said Al Maidour. "We want to give importance to tourism and related sectors to boost the economy. Our focus is also on facilitating trade, re-export, industries and real estate."

He said Jebel Ali will be one area which will see major development growth, with Al Maktoum International Airport and the port boosting the economy by enhancing trade.

The new plan estimates a population growth of about one million people by 2020. The plan has anticipated three population scenarios with 2.3 million as the lowest expected one. The maximum Dubai plans to create 950,000 jobs by 2020 population projected now stands at 3.4 million, while officials expect that the middle level projection of 2.9 million would be closer to reality. These new estimates were calculated after taking into account a statistical survey of all projects and the 1.9 million population in 2010.

Prior to 2008, the land committed for mega projects had a capacity to accommodate nine million people by 2020. However, since the actual population in 2010 stood at 1.9 million, Dubai is now looking at the revised population estimates for its further development and land use for mega projects.

"We think we will have the middle-level scenario (of estimated population) though we are planning for the high-level scenario to make things easy," said Al Maidour.

“There will be legislations to facilitate the implementation of the plan and one major recommendation is to make businesses easy, which you have already started seeing,” he said, referring to the recently announced business-friendly initiatives.

The new plan also attempts to balance between urban development and conservation of the natural and man-made heritage environments, and natural resources.

(da Khaleejtimes, “Dubai vision: Nearly 1m new jobs by 2020”, Sajila Saseendran, 28.9.2011

http://www.khaleejtimes.com/darticlen.asp?xfile=data/theuae/2011/September/theuae_September672.xml§ion=theuae)

Amsterdam, il piano come strumento per contrastare i possibili effetti della crisi

Il terzo caso riguarda una città che apparentemente propone oggi limitati segnali di crisi, secondo i dati ufficiali, anche se nel rapporto GLOBALMETRO MONITOR la città appare al 164° posto (insieme a Rotterdam e vede una ridotta crescita del reddito (1%) e un calo nella occupazione (0,2). Come testimoniano da un lato ancora il fatto che la città possa vantare bilanci pubblici in positivo e forte legittimazione nel campo della pianificazione e del governo urbano, dall'alto anche le tre A che vengono ancora riconosciute a questa amministrazione locale dalle agenzie di rating internazionale.

La storia di Amsterdam d'altra parte è storia che ha messo al centro della azione pubblica un ruolo primario della pianificazione spaziale e una oculata gestione dei suoli urbani. Tra le misure che hanno garantito il successo di questo modello il meccanismo di tipo concessorio che regola l'uso dei suoli, noto a livello internazionale; in base a tale meccanismo, introdotto alla fine del 1800 allo scopo di evitare la speculazione urbana, la proprietà di tutti i suoli rimane di natura pubblica; i suoli vengono concessi per cinquanta anni per usi privati e la concessione onerosa, che si rinnova quindi ogni cinquanta anni, genera alla città ogni anno circa 60 milioni di euro, che vengono reinvestiti in servizi e opere pubbliche che alimentano la qualità della vita della città. Un provento certo, che permette di operare significativi investimenti pubblici e di potere costruire strategie di lungo periodo: ancora oggi Amsterdam infatti ha un debito di 3 milioni di euro, ma i proventi assicurati da tale meccanismo ne assicurano la solvibilità.

Ciononostante la città è oggi impegnata in un significativo sforzo di riflessione sugli effetti locali della crisi economica internazionale; con questo obiettivo ha infatti intrapreso un percorso critico di revisione a breve termine di alcune delle previsioni contenute nel recentemente approvato piano strategico. Un documento che si proponeva di trarre nel lungo periodo, puntando al 2040, e che oggi si trova a fare i conti, a due anni dalla approvazione, con le conseguenze di una crisi finanziaria che sta in qualche misura generando effetti significativi anche su una città che pur rimanendo comunque potentemente competitiva a livello europeo e internazionale, è costretta ad interrogarsi sulle conseguenze locali di processi globali e sulle relazioni con il resto del sistema paese. In particolare con l'emergere di segnali di un processo di dualizzazione sociale locale, da un lato, dall'altro con un effetto deprimente sulla crescita delle altre realtà urbane olandesi, che si configura come un possibile fronte di ulteriore squilibrio economico generale. I segnali infatti evidenziano una crisi del mercato immobiliare, tanto più preoccupante se si pensa alla consistenza delle previsioni del piano approvato: 300.000 abitazioni nel corso dei prossimi 30 anni, per due milioni di cittadini e un milione di posti di lavoro da un lato; dall'altro, solo per fare un esempio, 25% di spazi uffici non utilizzati. La domanda che la città si pone dunque è la seguente: Amsterdam continuerà o meno ad essere un magnete per gli investimenti e in particolare un attrattore per gli *high skilled workers*, e cioè al target delle strategie contenute nel piano? E se sì, con quali effetti?

Al centro del percorso di revisione del piano in corso negli uffici competenti stanno infatti due domande: quali dei grandi progetti di trasformazione urbana previsti avranno effettivamente possibilità di essere condotti a termine? in che misura tali trasformazioni potranno contribuire a costruire una risposta adeguata ai bisogni dei cittadini? L'obiettivo è quindi quello di capire su quali progetti, tra quelli in atto, sia possibile e necessario concentrare l'azione pubblica, al fine di garantire la fattibilità dell'intervento e le sue ricadute pubbliche sulla città. Una operazione di valutazione tecnica considerata rilevante per consentire alla politica di operare scelte complesse ma necessarie in un momento di difficoltà, sia nella comprensione dei problemi in corso, sia nella formulazione di azioni e strategie.

Con questo obiettivo la città ha costruito un accurato modello di simulazione, basato su due tipi di operazioni. Da un lato esso consiste in un calcolo accurato dei costi delle trasformazioni previste e dei proventi che tali trasformazioni possono generare nei confronti della città. Tali costi sono stimabili in quanto da sempre il meccanismo concessorio prevede che il pagamento degli oneri non sia una cifra forfettaria, ma sia fatto calcolato in debita proporzione ai proventi generati dal progetto. I dati quindi sono da sempre disponibili alla municipalità. Questo permette di verificare in chiaro la fattibilità di ciascuna operazione urbanistica e la sua redditività. Sulla base di tali dati, la città individua i progetti che si considerano cantierabili e quelli invece da considerarsi come *black projects*, quelli che cioè nel breve periodo risulteranno difficilmente realizzabili e sui quali quindi

l'investimento pubblico, ad esempio per la realizzazione delle infrastrutture non sarà garantito, a vantaggio di altri progetti, fattibili. Ma anche utili. Una seconda operazione accompagna infatti questa prima valutazione e consiste nella identificazione delle priorità per la città. Essa passa attraverso la consultazione dei 7 distretti in cui la città è divisa, attorno ad una domanda: "come cambieresti i tuoi piani, se non ci fossero più risorse?" Non si tratta, nella logica generale, di tagliare trasformazioni approvate dal piano, ma di rimandare gli investimenti a periodi più opportuni, sapendo che le risorse a disposizione sono oggi pari a 1/3 di quelle necessarie per avviare tali processi di rigenerazione urbana. In questo senso il comune ha deciso di riunificare tutte le linee di finanziamento pubbliche a sua disposizione e di concentrare tutte le risorse solo su quei progetti che saranno avviabili nel corso dei prossimi 2 anni: su quali progetti concentrare i 65 milioni di euro oggi ancora a disposizione?

Per operare una tale selezione il comune ha condotto una indagine basata su una indagine campionaria che ha coinvolto 100.000 persone, sulla base della interpretazione di una operazione routinaria di survey che avviene ogni 2 anni ad Amsterdam e che ha come obiettivo quello di mappare la qualità della vita nella città. 4 gli indicatori utilizzati per capire in che misura Amsterdam sia o meno una città vivibile nella percezione dei suoi abitanti: quale misura di apprezzamento esprimono i cittadini? Quale percezione delle relazioni sociali? Quale è la loro fiducia nel futuro? Quali sono i dati sulla sicurezza urbana? L'indagine seleziona i quartieri in cui la qualità della vita, in funzione di questi parametri risulta particolarmente problematica e incrocia questi dati con indicatori statistici quali reddito individuale e risultati scolastici, per arrivare a selezionare i contesti urbani di maggiore criticità. È dal confronto tra il primo tipo di risultato e il secondo che derivano gli elementi sulla base dei quali l'amministrazione pubblica sarà chiamata a decidere su quali progetti investire per garantire ad Amsterdam performance di rilevante competitività urbana coniugate anche con obiettivi di equità sociale, al fine di garantire quella qualità della vita che da decenni attrae in città popolazione qualificata e qualificante, quella su cui si regge anche lo stesso mercato immobiliare urbano.

Conclusioni

I tre casi non permettono di arrivare a delle conclusioni comparabili; né questa è l'intenzione del paper. Interessa piuttosto iniziare a ricostruire i profili di tre città e tre diverse culture della pianificazione che si trovano oggi a fare i fronti con gli effetti della crisi economica internazionale. Tali profili evidenziano da un lato una serie di rinnovate aspettative rispetto alla pianificazione urbana, con una nuova attenzione anche in contesti che le hanno assegnato scarsa rilevanza; al contempo ne evidenziano comunque i limiti ma anche i margini di azione in termini di contributo alla produzione delle scelte di rilevanza pubblica in un periodo in cui la città è al centro di forte incertezze e tensioni. L'analisi dei casi costituisce in questo senso un punto di partenza a carattere ricognitivo per un progetto di ricerca che intende esplorare, in un'ottica internazionale, le sollecitazioni che l'attuale crisi economica internazionale sta proponendo alla pianificazione urbana, laddove in particolare si ritiene fondamentale capire: (1) in che misura l'attuale crisi economica, specifica per ragioni e conseguenze rispetto ad altre, coinvolge in maniera significativa le città; (2) in che misura la città costituisce non solo un campo su cui si proiettano gli effetti generati a distanza da una crisi economico-finanziaria globale, ma può essere letta anche come fattore rilevante nell'insorgere dell'attuale condizione di crisi, in quanto esito ed espressione di modelli di sviluppo che hanno avuto un ruolo significativo nel generare l'attuale crisi?; (3) in che misura la città può candidarsi a dare soluzione alle problematiche generate dalla crisi, in quanto spazio di sperimentazione di risposte innovative, capaci di alimentare positivamente possibilità di uscita dalla crisi?; (4) in che misura tali soluzioni e problematiche evidenziano la necessità di innovazione nel campo della pianificazione, delle politiche, del progetto e del governo?

Se e in che misura sia necessario cambiare i quadri concettuali che abbiamo fino ad ora utilizzato per studiare i processi di ristrutturazione urbana generati dalla crisi non appare semplice dirlo. Le sollecitazioni nel campo del planning, appaiono altrettanto rilevanti: di particolare utilità in questo senso una sezione curata da Soureli e Youn di *Critical Planning* dedicato nel 2009 ad affrontare una lettura dei processi di "urban restructuring", in corso, come esito di processi indotti dalla crisi, ma anche delle azioni di agenti individuali e collettivi per reagire alla crisi. Il numero, che ospita un dibattito a più voci tra Neil Brenner, John Friedmann, Margit Mayer, Allen J. Scott e Edward Soja, al centro del quale vi è una riflessione generale sulla crisi delle città e sulle sue implicazioni urbane e le sfide indotte nel campo del planning, delle politiche e dell'azione, all'interno di una più generale riflessione, anche teorica, sui processi di ristrutturazione urbana. La crisi infatti mette in discussione i meccanismi di sviluppo urbano legati ad una stagione di regolazione di stampo neo-liberista, secondo Brenner e spinge a tragguardare alla possibilità di produrre una visione antagonista a tali forme di regolazione. In questo senso appare un rilevante campo di ricerca quello che si interroga sul ruolo che la pianificazione potrà svolgere in tale contesto.

Bibliografia

- Gallagher J. (2010), *Reimagining Detroit Opportunities for Redefining an American City*, Wayne State University.
- Glaeser E. L. (2011), *The triumph of the city*, Penguin Book.
- Glaeser E. L., Resseger M. G. (2010), "The Complementarity between Cities and Skills", *Journal of Regional Science*, 50 (1), pp. 221-244.
- Glaeser E. L. (2008), *Cities, Agglomeration and Spatial Equilibrium*, Oxford: Oxford University Press.
- Harvey D. (2008), "The Urban Roots of the Fiscal Crisis", paper presented at the American University of Beirut, hosted by their Masters in Urban Planning and Policy and Urban Design Department, on May 29, 2009.
- Kantor P. (2010), "City futures: politics, economic crisis, and the American model of urban development", *Urban Research & Practice*, 3(1), pp. 1-11.
- Katz M.B. (2010), "Narratives of Failure? Historical Interpretations of Federal Urban Policy", *City&Community* 9-(1), pp. 13-22.
- LSE (2010), "Global Metro Monitor", prepared by Metropolitan Policy Program, The Brookings Institution, LSE Cities, London School of Economics, and Political Science with Deutsche Bank Research, supported by the Alfred Herrhausen Society, the international Forum of Deutsche Bank.
- McKinsey Global Institute (2011), *Urban world: Mapping the economic power of cities*.
- OECD (2011), *OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies*, OECD Publishing.
- Sourel K. and Youn E. (2009), "Urban Restructuring and the Crisis: A Symposium with Neil Brenner, John Friedmann, Margit Mayer, Allen J. Scott, and Edward W. Soja", *Critical Planning Summer 2009*.
- State of the City 2010, Dave Bing, Mayor, March 23, 2010.

Siti web

http://www.mckinseyquarterly.com/Cities_the_next_frontier_for_global_growth_2758

<http://detroitworksproject.com/for-detroit-to-work-we-need-action-today/>

Riconoscimenti

Gli autori, pure assumendosi ogni responsabilità rispetto alla restituzione del percorso in atto, ringraziano in particolare per la ricostruzione del caso di Amsterdam Hans van der Made, Dienst Ruimtelijke Ordening Amsterdam (City Planning Department).