



UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Urban peripheries: The political dynamics of planning projects

Savini, F.

Publication date
2014

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Savini, F. (2014). *Urban peripheries: The political dynamics of planning projects*.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

SUMMARIES

SUMMARY (EN)
205-211

SAMENVATTING (NL)
213-219

SOMMARIO (IT)
221-228

THE URBAN PERIPHERY AND NEW AGENDAS OF URBAN TRANSFORMATIONS

The urban periphery has become a highly dynamic space. The consolidation of polycentric urban patterns and the emergence of outer urban poles raise fundamental questions for planners. Spatial planning needs to redefine intervention approaches and instruments to address new spatial dynamics in times of weaker economic growth, stable real-estate markets, and post-modern household life choices. The innovative potential of the periphery lies in two particular challenges. First, there is a need to experiment, define, activate, and institutionalize new *spatial qualities* in these outer areas. Second, there is a need to achieve better coordination of spatial policies across jurisdictional borders and to institutionalize polycentric spatial concepts.

The thesis investigates the political processes that drive the redevelopment of the urban periphery. It explores how major planning agents reconfigure their relationships in order to respond to changed symmetries between core locations and peripheral zones. It aims at understanding *why*, given the spatial, functional, and economic conditions of today's metropolitan areas, we see particular planning approaches to peripheral development occur while others fail to address the challenges of collective action. It hypothesizes that more progressive planning concepts and the strategies of outer areas depend on the realignment of core municipality planning strategies and national planning policies with regional market investment strategies.

The research investigates three major redevelopment projects in Paris, Amsterdam, and Milan metropolitan areas: Paris Nord-Est, Amsterdam Northwest (ZaanIJ-North Banks), and Milan-Sesto San Giovanni's ex-Falck brownfield development. The research looks at the political tensions and dilemmas that drive these planning policies.

DIVERSITY OF RESPONSES OF PERIPHERAL DEVELOPMENT

The empirical investigation of the three projects shows different planning responses to the challenges of peripheral development. Despite the common city-regional strategies of growth, local agendas tend to differentiate according to implementation techniques, planning processes, and major issues addressed. There are three types of urban development:

Cross-border: in Paris, peripheral development became a tool to overcome entrenched divisions between the core city and its banlieue. Inter-municipal development in Paris' dense zone is embryonic, with emerging experiments of both bottom-up coordination (Paris Métropole) and top down practices of regional planning (Grand Pari(s)). Paris Nord-Est innovatively addresses issues of spatial, political, and ideological fragmentation by means of a unitary planning project, driven by the municipality of Paris. A cross-border coalition of core city politicians, neighboring municipalities, regional government, and market actors is using Paris Nord-Est to advance broader urban agendas. The project is pinned on a set of coordinated interventions under the leadership of Paris Municipality: a new connection of a tramway around the city which crosses the municipal border, an inter-municipal neighborhood crossing the motorway, and a public-private flagship redevelopment project of an existing landmark. The project is enabled with the direct participation of property investors, active in the development of the whole northeast of Paris.

Isolated peripheral development: the redevelopment of Sesto San Giovanni's ex-Falck site reveals a localistic planning process jeopardized by long lasting gridlocks in the negotiation between development corporations and local political majorities. The major planning challenge regards the pursuit of agreement between the need to activate a risky project, the political will to maintain small scale industrial spaces in the city, and the need to address socio-economic change in the area. Locally entrenched left wing majorities

conflict with large development corporations over possible scenarios of development, and the process is permeated by ideological considerations. The (most recent) negotiations seeking resolution of this planning issue have suffered from a parochial planning process, disconnected from broader dynamics of city-regional planning and metropolitan governance.

Organic development: in Amsterdam metropolitan area, the north-west periphery became a space for political and planning experimentation. Yet, past attempts to define a long term plan for the area have failed. Today the project is a patchwork of small scale interventions trying to address the combination of industrial usages, new housing supply, and environmental protection within the North Sea Canal area. The Northwest is, however, considered a space that can address accommodate housing, creative economies, flexible forms of production, and new forms of urbanities. The organic approach is geared to flexibly address the uncertainty of development. However, this approach entails fundamental dilemmas over the long term planning of Amsterdam metropolitan area. They regard the use and legitimacy of existent regulative frameworks for zoning and green protection (regulation dilemma), the calculation of risk in long term public investments (spatial investment dilemma), and the need to readdress developmental priorities of the whole city region (intervention dilemma).

THE POLITICAL CHALLENGES OF PLANNING INNOVATION

In order to explain why these different planning approaches occur, the research focuses on how political dynamics and changing electoral geographies combine with market pressures in these areas. The major subjects of these confrontations are the national and regional governments (and their respective planning strategies), the core municipalities (their visions over the metropolitan area), and the large development corporations (and their profit expectations).

The three cases show very different political constellations and dynamics. Yet, their comparison finds that, despite different political contingencies, progressive planning efforts towards the periphery might emerge from a convergence of the instrumental interests of all the three major agents mentioned. Also, conflicting relationships might constitute a basis to proactively address the periphery as a planning issue. Yet, the nature of this relationship affects the typology of planning outcomes.

Cross-border development in Paris emerges from a political and electoral confrontation over the northern periphery of the city. The progressive left has instrumentally built a discourse around the area to rejuvenate political bonds with the communist majorities in the northern banlieue. These political alliances are instrumental to counteract national top-down projects in the metropolitan area, proposed by right wing majorities. The periphery is thus an electoral issue, over which two major ideologies are confronted. Within this confrontation, Paris' progressive coalition pushes for a new socially oriented agenda and finds large local development corporations as a partner in this endeavor. The overlap between the electoral interests of local constituencies and economic/financial ambitions of regional property developers makes it possible to turn the border into a planning target.

The isolation of the Sesto San Giovanni project reflects parochial politics in Milan's metropolitan area. The large scale project is kept local by municipal left wing majorities, turning it into an instrument of political *power-holding*. Local majorities are focusing on protecting declining working class constituencies. This approach is strengthened by a mono-centric strategy employed by Milan municipality that focuses on its core within a competitive regional environment. This separation is exacerbated by electoral issues. Sesto San Giovanni still attempts to maintain its position as a productive working-class city, while Milan has long been a laboratory for the growing new liberal right in both regional and national politics. Possible attempts at coalition building suffer a lack of reflections on the gains that metropolitan development can bring about for that project.

The organic development of Amsterdam Northwest reflects the political uncertainty of Amsterdam's metropolitan area, with particular focus on the North Sea Canal. The project is lobbied at the regional and national level by local progressive left wing parties in Amsterdam, Amsterdam's northern district, and in the neighboring Zaanstad. The progressive erosion of most conservative socialist groups has opened up opportunities to trigger a change in the area. Yet, the project delineates an endogenous confrontation within Amsterdam council about possible scenarios of growth and crisis recovery. There is opposition between pro-harbor/industry related parties and fractions sustaining a more pro-active approach to transformation. The position of national planning agencies exacerbates this uncertainty, allowing a less straightforward development approach. The national majorities push for an agenda of urban growth and indirectly push for housing development, but they also transfer responsibility for housing and environmental policies to local governments. Planning agents at central levels are progressively adopting meta-governing roles with more open spatial agendas. Under these conditions, planning Amsterdam's northwest periphery becomes an opportunity to politically question the institutional basis of city planning. These questions address the capacity of zoning to enable bottom-up development, the design of new forms of public investment and new calculations of long term returns, and the need to discuss the role of publicly led projects in the frame of city-regional development.

THE RELEVANCE OF POLITICAL DYNAMICS IN PLANNING EMERGENT SPACES

The specific conclusions of three different cases can be summarized into three encompassing reflections. These conclusions are not generalizable to contexts other than those investigated but they can inform further hypotheses of research into the political dynamics of planning.

-
- *The periphery is politically constructed:* the emerging polycentrism of cities is not only an expression of shifting geographies of investment but it also entails political and electoral calculations by public actors in power. These calculations might diverge from mainstream definitions of economic growth and might even hinder developmental policies. Local politics show conservative traits under conditions of isolation, while they are pushed to change planning approaches when there is political pressure over these areas. The periphery is often instrumentalized by different political groups to advance particular views on regional growth.

 - *The periphery is a planning object in tension:* the emergence of planning agendas for outer spaces entails (and requires) a reconfiguration of consolidated power constellations. National and upper levels of government are still active players despite progressive decentralization policies. They struggle to address local dynamics and capture the economic potential of peripheral areas. Core municipalities are still powerful players in driving policies for outer areas, as they respond to changed investment geographies. This suggests that they depend more and more on the dynamism of their surroundings. Peripheral municipalities are becoming more active players in city-regional governance, but their position in urban development is not yet mature: it is reactive and bound to other subjects.

 - *The periphery as a lab to challenge planning paradigms.* The new urban question for peripheral areas questions the essential bases of planning. Definitions of core and periphery, borders, and urbanity are blurred. These challenges are not only organizational but concern the meaning of ‘governing’ peri-urban change, in times of slow or no-growth, across consolidated jurisdictional borders. The work suggests that the transformation of the periphery can be a space for

political experimentation, to experiment and design new planning concepts and instruments. In particular, further exploration might go in the direction of financial innovation in demand-led planning, contextualized uses of planning rules, and a new role for public agents in achieving planning through projects. Yet, this is not possible without a confrontation of political groups in power on fundamental planning institutions like the definition of economic growth, the cogency of prediction-based spatial plans on spontaneous change, and the position of outer areas within political metropolitan platforms.

DE STEDELIJKE PERIFERIE EN NIEUWE AGENDA'S VOOR STEDELIJKE TRANSFORMATIE

De periferie van steden is verworpen tot een zeer dynamische ruimte. De bestendiging van policentrische stedelijke patronen en de ontwikkeling van regionale sub-centra stellen planners voor fundamentele vragen. In tijden van teruglopende economische groei, vastzittende vastgoedmarkten en postmoderne leefstijlen van huishoudens moet de ruimtelijke ordening haar instrumenten en manieren van interventie ten opzichte van deze nieuwe ruimtelijke dynamiek herdefiniëren. De innovatieve kracht van de periferie staat of valt met twee specifieke uitdagingen. Ten eerste is er de noodzaak de nieuwe ruimtelijke kwaliteiten in deze buitengebieden te definiëren, vast te leggen en hiermee te experimenteren. Ten tweede gaat het om het nastreven van betere afstemming van ruimtelijk beleid over bestuurlijke grenzen en het 'institutionaliseren' van policentrische concepten.

Dit proefschrift onderzoekt de politieke processen achter de verandering van de stedelijke periferie. Het onderzoekt hoe de belangrijkste planningsactoren hun relaties opnieuw vormgeven om te kunnen beantwoorden aan de nieuwe verhoudingen tussen centrum-stedelijke locaties en perifere gebieden. Het probeert te begrijpen *waarom*, gegeven de specifieke ruimtelijke, functionele en economische condities van de hedendaagse metropool, bepaalde planningsmethoden ten aanzien van de ontwikkeling van de periferie zich succesvol ontwikkelen terwijl andere falen in de uitdagingen van collectieve actie. De hypothese is dat de meest bevorderlijke planningsconcepten en strategieën voor buitengebieden zich richten op het onderling afstemmen van de planningsstrategieën van centrale gemeenten, nationaal ruimtelijk beleid en regionaal opererende marktpartijen.

Het onderzoek richt zich op drie grote herontwikkelingsprojecten in de metropolitane regio's van Parijs, Amsterdam en Milaan, respectievelijk Paris Nord-Est, Amsterdam Noordwest (Zaan-IJ en Noordelijke IJ-oeveren) en Milaan-Sesto San-Giovanni ex-Falck. Het kijkt naar de politieke spanningen en dilemma's achter het ruimtelijk beleid voor deze gebieden.

GEVARIEERDE ANTWOORDEN OP DE ONTWIKKELING VAN DE PERIFERIE

Het empirisch onderzoek naar deze drie projecten laat zien dat er verschillend wordt omgegaan met de uitdagingen van perifere ontwikkeling. Ondanks dat de regio's een op economische groei gericht beleid delen, variëren lokale agenda's in implementatie technieken, planning proces en onderwerpen die op de agenda staan. Er zijn drie typen van stedelijke ontwikkeling te onderscheiden:

Cross-border: in Parijs werd de fysieke ontwikkeling van de periferie ingezet als middel om de diepgewortelde contrasten tussen de centrumstad en haar banlieu te slechten. Intergemeentelijke ontwikkelingsprojecten in de sterk verstedelijkte agglomeratie staan nog in de kinderschoenen maar experimenten met zowel een bottom-up (Paris Métropole) als top-down (Grand Pari(s)) aanpak zijn momenteel in uitvoering. In Paris Nord-Est wordt, met Parijs als aanjager, op een innovatieve manier omgegaan met ruimtelijke, politieke en ideologische fragmentatie door middel van een gecentraliseerd project. Een coalitie bestaande uit politici van de kernstad, omliggende gemeenten, de regionale overheid en marktpartijen gebruikt Paris Nord-Est voor een bredere metropolitane agenda. Het project draait om een aantal gecoördineerde interventies, geleid vanuit de gemeente Parijs: een nieuwe tramverbinding rondom de stad die dwars door gemeentelijk grenzen snijdt, de ontwikkeling van een wijk die binnen twee gemeentes valt; en de publiek-private herontwikkeling van een beeldbepalend gebouw. Het project wordt mogelijk gemaakt door de directe inbreng van ontwikkelaars die ook elders in het noordoosten van de Parijse regio investeren.

Isolated peripheral development: De herontwikkeling van Sesto San Giovanni (ex Falck) laat een lokaal-georiënteerd plannings proces zien dat lijdt onder de patstellingen tussen ontwikkelaars en de lokale politiek. De uitdaging is de balans te vinden tussen de noodzaak een risicovol project te starten, de politieke wens om kleinschalige industriële werkgelegenheid in de stad te behouden en om

te gaan met sociaaleconomische veranderingen in het gebied. De lokaal sterk ingebedde linkse politieke meerderheid botst met grote ontwikkelaars als het gaat om mogelijke ontwikkelingsscenario's: het proces is doordrenkt van ideologische overwegingen. De (meest recente) onderhandelingen over de oplossing van deze plannings vraagstukken lijden onder het plannings proces dat los staat van bredere veranderingen in regionale ontwikkeling en metropolitane bestuursvormen.

Organic development: in de metropoolregio Amsterdam heeft de noordwestelijke periferie zich ontwikkeld tot een ruimte voor politieke en planologische experimenten. Recente pogingen om tot een lange termijn visie voor het gebied te komen hebben echter niets opgeleverd. Vandaag de dag is het project een allegaartje van kleinschalige ingrepen rond het Noordzeekanaal die proberen een balans te vinden tussen industrieel gebruik, woningbouw en milieueisen. Tegelijkertijd is het noordwesten van de regio bestemd voor grootschalige woningbouw, creatieve economie, flexibele productiemilieus en de ontwikkeling van nieuwe stedelijkheid. De huidige organische aanpak geeft flexibel invulling aan ontwikkeling binnen onzekerheid. Deze aanpak geeft echter geen antwoord op fundamentele dilemma's omtrent de lange termijn planning van de metropoolregio Amsterdam. Deze dilemma's zijn van belang voor het gebruik en de legitimiteit van bestaande bestemmingen en milieunormen (regulerings dilemma), de inschatting van het risico van lange termijn publieke investeringen (ruimtelijke investeringsdilemma) en de noodzaak de ontwikkelingsprioriteiten van de gehele stedelijke regio te heroverwegen (interventie dilemma).

DE POLITIEKE UITDAGINGEN VAN PLANOLOGISCHE INNOVATIE

Om deze verschillen in aanpak te verklaren richt het onderzoek zich op hoe politieke dynamiek en veranderende electorale verhoudingen zich verhouden tot de marktvrage in deze gebieden. De belangrijkste actoren hierin zijn de rijks- en regionale overheid (en hun

ruimtelijk beleid), de kerngemeente (en hun visie op de regio) en de grote ontwikkelaars (en hun inschattingen van waar winst valt te behalen).

De drie cases laten sterke verschillen in het politieke speelveld zien. Desalniettemin leert de vergelijking dat, ondanks verschillen in politieke context, de ontwikkeling van de periferie gebaat is bij een convergentie van de belangen van deze meest voorname actoren. Tegelijkertijd kan juist een conflict de basis vormen om de ontwikkeling van de periferie actief op te pakken. In alle gevallen is de aard van de relaties bepalend voor het uiteindelijke plannings resultaat.

Inter-gemeentelijke ontwikkeling in Parijs komt voort uit de politieke en electorale tegenstellingen in de noordelijke periferie van de regio. Links heeft daar nieuwe allianties gesloten met de Communistische Partij die een meerderheid heeft in de noordelijke *banlieue*. Het doel van deze politieke allianties is tegenwicht te bieden aan rechts-georiënteerd rijksbeleid. Op deze manier wordt de periferie dus een politiek onderwerp waar de twee dominante ideologieën lijnrecht tegenover elkaar staan. Binnen deze confrontatie zoekt de progressieve coalitie in Parijs naar nieuwe sociale agenda's, waarbij zij grote ontwikkelende partijen aan haar zijde vindt. Het is deze convergentie tussen electorale belangen van lokale politieke groepen en economische ambities van ontwikkelaars die het mogelijk maakt van de ontwikkeling over gemeentelijke grenzen een planningsdoel te maken.

De isolatie van Sesto San-Giovanni is symptomatisch voor de parochiale politiek in de Milanese regio. Het lokale linkse bestuur ziet het project als een lokale aangelegenheid om zo politieke zeggenschap over het gebied te behouden. Zij richt zich daarbij vooral op het beschermen van de lokale arbeidersklasse. Deze benadering wordt in de kaart gespeeld door een monocentrische strategie vanuit Milaan die zich vooral richt op het versterken van het centrum van de competitieve regio. Deze scheiding wordt verder versterkt door bestuurlijke scheidslijnen. Sesto San-Giovanni probeert nog altijd haar positie als een gemeente voor de arbeidersklasse te behouden

terwijl Milaan een van de eerste gemeenten was waar liberaal rechts opkwam. Pogingen tot het smeden van coalities gingen niet gepaard met een overweging van de politieke voordelen die gecoördineerde ontwikkeling met zich mee zouden kunnen brengen.

De organische ontwikkeling van het noordwesten van Amsterdam is symptomatisch voor de onzekerheid waarin de metropoolregio Amsterdam, en vooral het Noordzeekanaalgebied, verkeert. Op regionaal en nationaal niveau wordt er sterk voor het project gelobbyd door de linksgeoriënteerde partijen in Amsterdam, Stadsdeel Noord en de gemeente Zaanstad. De afnemende invloed van conservatieve stromingen binnen deze partijen (traditioneel sterk verweven met de havenindustrie) biedt mogelijkheden om veranderingen in het gebied te initiëren.

Desalniettemin dient zich een confrontatie binnen de Amsterdamse gemeenteraad aan rond de mogelijke groeiscenario's. Er is een sterke tegenstelling tussen haven- en industriegeoriënteerde partijen en actoren die pleiten voor een voortvarende aanpak van de transformatie. De houding van de rijksoverheid verergert deze onzekerheid waardoor een eenduidige aanpak onmogelijk wordt. Zij vragen om stedelijke groei terwijl zij tegelijkertijd woon- en milieubeleid decentraliseren. De Rijksoverheid speelt steeds meer een *meta-governance* rol door het gebruik van softe planningsinstrumenten. Gegeven deze omstandigheden dient zich in de noordwestelijke periferie van Amsterdam de mogelijkheid aan om de institutionele basis van de ruimtelijke ordening op de politieke agenda te zetten. Concreet gaat het dan om de relatie tussen zoning en bottom-up ontwikkelingen, het vormgeven aan nieuwe vormen van publieke investeringen en nieuwe rekenmethoden voor lange termijn rendement en de noodzaak tot het herdefiniëren van de rol van publiek-geïnitieerde projecten in regionaal ruimtelijk beleid.

DE ROL VAN POLITIEKE DYNAMIEK IN HET PLANNEN VAN ZICH ONTWIKKELENDE RUIMTE

De conclusies van deze drie casestudies kunnen in drie punten worden samengevat. Deze conclusies kunnen niet worden gegeneraliseerd naar andere projecten dan die zijn onderzocht maar kunnen wel het beginpunt vormen voor nieuwe hypothesen omtrent de politiek van ruimtelijke ontwikkeling.

- *De periferie is een politiek construct.* De ontwikkeling van policentrische regio's is niet enkel het gevolg van veranderende investeringsbeslissingen maar ook het resultaat van politiek en bestuurlijke strategieën. Dergelijke overwegingen kunnen afwijken van gangbare ambities ten aanzien van economische groei en kunnen zelfs ontwikkelingen belemmeren. Lokale politiek heeft de neiging conservatief te reageren wanneer zij geïsoleerd is maar kan juist met nieuwe planningsmodellen experimenteren wanneer zij onder politieke druk staat. In vele gevallen wordt de periferie gebruikt om specifieke politieke opvattingen ten aanzien van regionale ontwikkeling uit te spelen.
- *De periferie als planningsobject staat onder spanning.* De ontwikkeling van ruimtelijke ambities ten aanzien van buitengebieden vraagt om een herschikking van bestaande machtsstructuren. Nationale en bovengemeentelijke actoren zijn in weerwil van de recente decentralisatie nog altijd belangrijke spelers. Zij worstelen lokale dynamiek een plek te geven en tegelijkertijd de economische potentie van perifere gebieden te verwezenlijken. In het beleid ten aanzien van de ontwikkeling van perifere gebieden zijn kernsteden, reagerend op de versterkte dynamiek in hun omgeving, nog altijd machtige actoren. Tegelijk worden ook randgemeenten steeds actiever in regionaal bestuur maar hun positie is nog altijd niet volwaardig en voornamelijk reactief en afhankelijk van andere partijen.

— *De periferie als een laboratorium voor nieuwe planning paradigma's*. De nieuwe uitdaging ten aanzien van perifere gebieden raakt aan de fundamenteën van ruimtelijke ontwikkeling. Traditionele definities ten aanzien van centrum en periferie, grenzen en stedelijkheid werken slechts verwarrend. Deze vraagstukken zijn niet enkel van organisatorische aard maar raken aan wat het betekent regionale groei te sturen in tijden van stagnerende groei en dwars door bestaande bestuurlijke grenzen heen. Dit onderzoek laat zien dat de veranderende periferie plaats kan bieden aan politieke experimenten met nieuwe planningsconcepten en -instrumenten en met nieuwe vormen van ontwerp. Verder onderzoek zou zich met name moeten richten op innovatie in de financiering van vraaggerichte planologie, gecontextualiseerde toepassing van regelgeving en de nieuwe rol van publieke actoren in de ruimtelijke ontwikkeling door middel van projecten. Dit is echter niet mogelijk zonder een discussie van partijen met bestuurlijke macht over de fundamentele instituties van de ruimtelijke ordening zoals de definitie van economische groei, de bewijskracht van kosten-batenanalyses ten aanzien van spontane ontwikkelingen en de positionering van buitengebieden binnen metropolitane bestuursorganen.

LA PERIFERIA URBANA: UNA'AGENDA PER LA PIANIFICAZIONE

La periferia urbana é oggi un contesto caratterizzato da un fortemente dinamico, in termini sociali, economici ed urbanistici. Il progressivo consolidamento di geografie policentriche e l'aumentata rilevanza economica e sociale di aree decentrate costituiscono importanti sfide per la pianificazione territoriale contemporanea. Quest'ultima si trova a dover quindi individuare originali strumenti tecnici quanto economici e concettuali, per rispondere a nuove, e ancora poco definite, dinamiche spaziali e sociali, in un periodo caratterizzato da decrescita economica, mercati immobiliari indeboliti e una profonda diversificazione di stili abitativi e lavorativi. La periferia rappresenta un potenziale innovativo importante per due principali motivi. In primo luogo, diventa uno spazio dove sperimentare, definire, attivare ed istituzionalizzare nuove tipologie di 'qualità spaziali ed urbane'. In secondo luogo, il cambiamento della periferia urbana richiede pratiche di coordinamento inter-istituzionale innovative, di cooperazione intercomunale, basate su nuovi concetti spaziali, rispondenti a visioni territoriali policentriche.

Il presente lavoro costituisce una esplorazione ed analisi dei processi politici che guidano le pratiche di sviluppo urbano nella periferia urbana. Il principale oggetto di studio sono le nuove pratiche di negoziazione tra interessi istituzionali e privati nei progetti di sviluppo. La ricerca si concentra quindi sui processi di pianificazione, con l'intento di individuare i fattori che determinano il successo di pratiche innovative così come le criticità che caratterizzano pratiche sperimentali. Lo studio si basa sull'ipotesi che la definizione di concetti e progetti di pianificazione 'progressisti', che quindi creino un elemento di rottura rispetto a pratiche consolidate, dipenda da un riallineamento dei rapporti di potere nella governance metropolitana e regionale. Questi ultimi si costituiscono sulla base delle strategie di sviluppo di attori sovralocali (ad es. nazionali e regionali), del ruolo della municipalità centro nella definizione di strategie metropolitane ed in relazione alla posizione di soggetti

privati coinvolti nello sviluppo immobiliare e fondiario delle aree d'interesse.

I dati empirici impiegati nella ricerca riguardano tre progetti di sviluppo e riqualificazione urbana nelle aree metropolitane di Parigi, Amsterdam e Milano: Paris Nord-Est, Amsterdam ZaanIJ (Nord-Ovest riverfront) e le aree dismesse ex-Fack in Sesto San Giovanni (Nord Milano). La ricerca guarda alle tensioni politiche ed ai dilemmi della pianificazione territoriale che caratterizzano la definizione delle politiche di riqualificazione delle suddette aree.

MOLTEPLICI POLITICHE PER LA RIQUALIFICAZIONE E LO SVILUPPO DELLE PERIFERIE URBANE

Dalla ricerca emergono evidenti diversità nei tipi di politiche per il governo del cambiamento delle periferie urbane. Nonostante vi sia una generale convergenza verso pratiche di sviluppo urbano con obiettivi di crescita economica e sociale, le agende delle tre aree metropolitane si differenziano per il tipo di tecniche di implementazione e decision-making, per il grado di centralità dei diversi concetti spaziali utilizzati e per le problematiche politiche emergenti durante il processo di policy-making. Si possono distinguere analiticamente tre tipi di approcci.

Cross-border (politiche basate sul superamento di confini): a Parigi la riqualificazione dell'area nel settore nord Est della città è divenuto uno strumento politico per la ricostituzione della cooperazione intercomunale tra la municipalità di Parigi e i comuni limitrofi della banlieue. La cooperazione intercomunale nella zona densa della regione parigina è tuttora in fase iniziale e ad un livello sperimentale, con la recente proliferazione di pratiche di cooperazione guidate dalla città di Parigi (Parigi Metropoli) o direttamente implementate dal governo centrale (Grand Pari(s)). Paris Nord Est si inserisce in un quadro istituzionale dinamico e propone concetti spaziali centrati sull'idea di continuità tra l'interno e l'esterno del

confine comunale. Il progetto rappresenta uno sforzo coordinato della città centro e delle municipalità vicine, in stretta cooperazione con le strategie d'investimento di alcuni grandi promotori immobiliari attivi nelle aree periferiche dismesse. In termini urbanistici, il progetto di sviluppo intercomunale si struttura attorno a tre interventi principali: una nuova linea tramviaria lungo il confine della giurisdizione parigina utilizzata come spina dorsale del progetto, un quartiere 'intercomunale' costituito da due progetti urbani separati ma coordinati strategicamente e la riqualificazione di strutture industriali esistenti, presentati come simbolo di una nuova qualità urbana dell'area.

Isolated peripheral development (progetto isolato di sviluppo periferico): lo sviluppo delle aree dismesse ex-Falck a Sesto San Giovanni rivela una politica urbana di natura più locale, a lungo caratterizzata da rilevanti problematiche decisionali e da alcuni inconcludenti processi di negoziazione urbanistica. I principali obiettivi strategici dell'intervento dipendono dalla programmazione negoziata tra il commune, ed in particolare l'esecutivo locale, e le prerogative economiche e finanziarie di un grande promotore fondiario. Sono identificabili due grandi fazioni che si contrappongono sulla base di due differenti scenari di mutazione urbana. Il primo si focalizza sulla riqualificazione del tessuto produttivo e sociale tipico della grande industria manifatturiera, attraverso politiche urbane indirizzate alle piccole medie imprese, educazione superiore e attività ad alto valore aggiunto. Il secondo si concentra invece sulla trasformazione dell'area in senso residenziale, con una maggiore intenzione verso le densità abitative e investimenti strutturali in termini di sostenibilità energetica e qualità abitativa. Questo progetto ha una forte caratterizzazione ideologica e soffre un certo grado di isolamento politico ed istituzionale rispetto a dinamiche politiche ed urbanistiche su scala metropolitana. Non infatti chiari esempi di cooperazione con il comune centrale sugli obiettivi sviluppo dell'area.

Organic development (Politiche di sviluppo organico): il settore Nord Ovest di Amsterdam é ad oggi uno spazio di sperimentazione urbana. Guidato da una cooperazione tra il commune di Amsterdam e quello limitrofo di Zaanstad, il progetto non ha una fisionomia urbanistica definita e si presenta in rottura con la pratica di pianificazione tradizionale della città, generalmente fondata su una zonizzazione rigorosa, una capacità di guida forte del comune ed un ruolo proattivo di agenzie pubbliche di sviluppo fondiario. Il progetto è composto da una serie di interventi, debolmente connessi tra loro tramite pochi e semplici concetti urbanistici e in assenza di un vero masterplan. Si iscrive all'interno del più grande progetto di trasformazione dell'area portuaria nel Bacino del Canale Mare del Nord. Il progetto richiede una minuziosa gestione dell'interazione tra sviluppo residenziale, sviluppo industriale e portuale, e politiche ambientali delle aree non edificate. Per tale motivo, il comune ha optato per una politica di 'attesa', poco dirigista e basata su pratiche di negoziazione localizzata attorno a delle questioni particolari (qui denominate dilemmi): l'uso e la rilevanza di norme urbanistiche, ambientali e procedurali il rapporto a pratiche di sviluppo dal basso; la tipologia di investimenti spaziali e gli strumenti di finanziamento dello sviluppo urbano; la coerenza dei piani municipali in rapporto a pratiche di autogoverno del territorio.

LE SFIDE POLITICHE DELL'INNOVAZIONE URBANA

La ricerca costituisce un tentativo di illustrare la relazione tra dinamiche politico-elettorali e le diverse politiche urbane attivate nelle periferie urbane. Tali aspetti politici sono inoltre combinati con gli aspetti economici del progetto e con i cambiamenti delle geografie di investimento dei grandi promotori immobiliari. I tre casi menzionati mostrano sistemi di potere diversamente strutturati, e caratterizzati da pratiche di negoziazione differenti. Si può comunque evidenziare una tendenza alla sperimentazione di politiche innovative nei casi in cui vi sia un allineamento delle agende

politiche dei principali portatori di interessi metropolitani sulla questione 'periferie'. La natura di tale allineamento differisce da caso a caso.

Il progetto di cross-border development a Parigi riflette una contrapposizione elettorale tra le maggioranze di governo nel settore Nord Est e quelle nazionali. Il progetto costituisce uno spazio di conflitto su temi di sviluppo regionale e metropolitano, priorità economiche e sociali tra due grandi coalizioni di interessi: una coalizione social democratica di stampo comunista a livello locale e una di stampo dirigista di centro destra a livello nazionale. Il progetto costituisce una piattaforma di confronto elettorale ed è strategicamente costruito per rispondere alla necessità di definire una nuova agenda per la metropoli parigina. Il comune di Parigi ha costruito un'agenda politica attorno allo sviluppo del proprio confine attraverso la quale poter consolidare una coalizione metropolitana progressista (con regione e comuni limitrofi) da contrapporre quella presidenziale. E' tuttavia la sovrapposizione di tali interessi elettorali con quelli immobiliari di un grande promotore immobiliare a fornire le condizioni economiche ed istituzionali per la realizzazione del progetto.

L'isolamento del progetto ex-Falk a Sesto riflette la frattura politica ed elettorale che ha caratterizzato, e caratterizza, la politica metropolitana milanese degli ultimi 15 anni. Il progetto è strumentalizzato dalla coalizione politica locale di sinistra, come veicolo di consolidamento e mantenimento di rapporti di potere neo-corporativista in una regione politicamente sbilanciata verso il centro destra e anzi spesso rappresentata come laboratorio della destra liberale italiana. Il progetto rappresenta una strategia di resistenza, rafforzata da una corrispettiva politica monocentrica e municipalista della città centro, concentrata sull'aumento delle proprie densità urbane. Il progetto è dunque penalizzato da un contesto politico intercomunale fortemente competitivo ed ideologizzato, che rendendo difficile il raggiungimento di accordi negoziali tra comune e promotore rafforza il potere di influenza di interessi consolidati.

Lo sviluppo organico nel Nord Est di Amsterdam riflette invece l'incertezza e il rapido cambiamento dell'agenda urbana ed economica della regione metropolitana. Il progetto era stato inizialmente promosso da una coalizione progressista di sinistra tra Amsterdam e Zaanstad, sviluppatasi entro piattaforme di governance metropolitana consolidate. L'erosione dell'elettorato socialista legato all'industria portuale ha offerto un'opportunità per il cambiamento urbano e sociale nell'area, strumentalizzate da partiti emergenti legati alla sinistra moderata, sinistra liberale ed ambientalista. Nonostante l'allineamento politico tra i due comuni in merito all'agenda di sviluppo dell'area (in senso cosmopolitano, di industrie creative e della conoscenza), il progetto non è sostenuto da una chiara posizione del governo centrale, molto importante nella pianificazione locale olandese, né da strategie di investimento immobiliare privato. Il progetto rimane principalmente un intervento pubblico, costruito a livello metropolitano, ma è debolmente integrato in una politica territoriale regionale e nazionale (benché sia identificato come progetto strategico nazionale). Processi di decentramento amministrativo del governo centrale entrano in contraddizione con le strategie statali di gestione economico-finanziaria dell'industria portuale e logistica, e si contrappongono con la politica industriale ed ambientale di livello provinciale. Lo sviluppo organico si costituisce dunque come una pratica di 'temporeggiamento' e 'compromesso', finalizzata alla definizione di nuove tecniche e procedure capaci di ricostituire un processo di agenda setting.

LA RILEGANCE DEI PROCESSI POLITICI NELLA PIANIFICAZIONE DI NUOVE TERRITORIALITÀ

Le specifiche conclusioni dei tre casi di studio possono essere sintetizzate in tre riflessioni generali. Non si intende qui fornire generalizzazioni incomplete dei risultati quanto piuttosto offrire una base di riflessione per la formulazione di nuove ipotesi di ricerca.

— *La periferia è un costrutto politico*: le nuove geografie urbane policentriche non sono semplicemente espressione di nuove tattiche di investimento immobiliare ma esprimono il confronto su nuove agende politiche dello sviluppo metropolitano e regionale. Il valore politico della periferia non è riducibile a semplici strategie di competitività urbana o crescita economica, ma costituisce invece un tema il relazione al quale riflettere su di cittadinanza, sostenibilità, giustizia sociale e qualità urbana. Le politiche urbane prodotte rischiano tuttavia di ricadere in forme improduttive di localismo e particolarismo qualora non si riesca a generare una sinergia tra i principali attori della pianificazione regionale e la costruzione un'agenda metropolitana che renda tali territori più centrali. La pressione politica è un elemento fondamentale per l'attivazione di processi di pianificazione virtuosi. Essa non rimanda ad una semplice innovazione delle tecniche e degli strumenti dell'urbanistica, ma sollecita invece l'apertura di un dibattito su grandi temi politici.

— *La periferia è un oggetto di pianificazione 'in tensione'*: la risposta a processi di policentrismo metropolitano richiede una riconfigurazione dei rapporti di potere istituzionale costituiti. I governi nazionali e sovralocali sono ancora i principali attori dello sviluppo urbano, nonostante i processi di decentramento amministrativo, in quanto costituiscono importanti interessi nelle politiche di sviluppo economico e sociale. Le città centro mantengono un ruolo da protagonista, confermando l'idea che una vera ed innovativa politica metropolitana può difficilmente emergere senza un ruolo proattivo della città principale. Ciononostante, le municipalità centro dipendono sempre di più dalla loro periferia, sia economicamente che territorialmente, per un'offerta di residenze abbordabili e per la promozione di cluster di produzione più innovativa, spesso

localizzati in zone più decentrate. In questo quadro, benché con crescente attivismo, i comuni della cintura urbana non costituiscono ancora un soggetto centrale nella costruzione di politiche di sviluppo metropolitano. Dalla ricerca emerge un ruolo più attivo ma non ancora maturo dei comuni della cintura, spesso dipendenti da processi sovra locali, o dalle capacità di lobby politica delle municipalità centrali.

- *La periferia è un laboratorio per nuovi modelli di pianificazione.* La periferia è al centro di una nuova questione urbana, le cui dinamiche di trasformazione pongono in discussione alcuni assunti fondamentali della pianificazione moderna, come ad esempio le nozioni di centro e periferia, di confine (giurisdizionale o territoriale) e di urbanità. Queste sfide non sono esclusivamente organizzative o tecniche, ma riguardano il significato stesso del concetto di ‘governo del territorio’ in periodi di alta incertezza economica, di crisi dei modelli di previsione di crescita, e di impossibile inventariazione delle traiettorie individuali di vita e consumo. Il presente lavoro riconosce la periferia come uno spazio di sperimentazione, nel quale definire e testare nuovi strumenti concettuali, procedurali ed economici. Nuovi orizzonti di ricerca possono riguardare la costruzione e sostenibilità finanziaria dei processi di pianificazione urbanistica tradizionali, il valore giuridico e normativo degli strumenti legali esistenti, il valore strategico della pianificazione e la sua rilevanza per la promozione di forme di autogoverno territoriale. La trattazione di questi temi non è possibile senza l’apertura di un dibattito in merito ai valori politici e senza una riattivazione del dialogo e del confronto continuo tra urbanistica e scienza politica. Questa interdisciplinarietà è necessaria per la ridefinizione delle nozioni fondamentali su cui il planning odierno si basa, primi fra tutti i concetti di ‘crescita’, ‘sviluppo’, ‘previsione’ e ‘rappresentazione’.