

UNIVERSITÁ DEGLI STUDI DI MILANO-BICOCCA

Dottorato in Studi Europei Urbani e Locali (URBEUR)- XVI ciclo

**I Megaprogetti immobiliari nell'epoca di finanziarizzazione
ed austerità: i casi di Milano e Salford**

Relatore: Prof. Serena Vicari



Tesi di Dottorato:

Anselmi Guido

'Politics is the art of controlling your environment'

Hunter S. Thompson

'Ankh-Morpork had dallied with many forms of government and had ended up with that form of democracy known as One Man, One Vote. The Patrician was the Man; he had the Vote'

Terry Pratchett

Indice

| | |
|---|----|
| Introduzione | 1 |
| 1 Urban Political Economy, finanziarizzazione ed austerità | 9 |
| 1.1 I classici: i limiti della Growth Machine theory | 10 |
| 1.2 I classici: i limiti di Stone e dell'Urban Regime Theory | 12 |
| 1.3 La prima ondata di critiche: forma dello stato e rapporti di forza scalari | 16 |
| 1.4 Superare il bias etnocentrico: la critica europea all'UPE | 17 |
| 1.5 Superare la scarsa concettualizzazione dei rapporti di forza scalari : Kevin Cox | 22 |
| 1.6 Una potenziale sintesi: la Bargain Context Theory | 24 |
| 1.7 I Limiti della Bargain Context Theory | 29 |
| 1.8 La seconda ondata di critiche: gli studi sulla finanziarizzazione del settore immobiliare | 30 |
| 1.9 I limiti della letteratura sulla finanziarizzazione | 36 |
| 1.10 conclusione | 37 |
| | |
| 2 Metodologia, un modello per l'analisi: problema e ipotesi di ricerca | 39 |
| 2.1 Ipotesi di ricerca | 43 |
| 2.2 Disegno della ricerca | 44 |
| 2.3 Lo stato dei casi in relazione al contesto | 47 |
| 2.4 fonti dati per le variabili principali | 54 |
| | |
| 3. La ristrutturazione dell'area Garibaldi a Milano | 57 |
| 3.1 Fase I 1984-2003: il Progetto Passante e la Città della Moda | 58 |
| 3.2 Fase II : Hines e Milano Porta Nuova (2003-2013) | 70 |
| 3.3 Dopo il 2011, in breve | 84 |

| | |
|---|-----|
| 4 La ristrutturazione dell'area ex portuale a Salford | 86 |
| 4.1 Fase I (1982-2004) La Enterprise Zone ed il progetto 'Salford Quays' | 88 |
| 4.2: Fase II : Mediacity UK (2004-2013) | 99 |
| 4.3 Dopo il 2013 e sviluppi futuri, in breve | 109 |
| | |
| 5 Analisi del caso italiano, Fase 1: frammentazione e conflitti | 111 |
| 5.1 Analisi Fase 2: Ricomposizione | 123 |
| | |
| 6 Analisi del caso britannico Fase 1: la municipalità guida la coalizione | 135 |
| 6.1 Analisi Fase 2: la coalizione si organizza attorno a Peel | 144 |
| | |
| 7 Conclusioni | 155 |
| 7.1 discussione dei risultati | 156 |
| 7.2 Limiti di questo lavoro | 167 |
| 7.3 Prospettive per ulteriore ricerca | 169 |
| 7.4 Considerazioni finali | 172 |

Ringraziamenti

Molte sono state le persone incrociate in questi anni di lavoro che hanno contribuito alla nascita di questo lavoro, cosciente della mia pessima memoria ringrazio coloro che sono stati più presenti.

A Doriana Galli per aver svolto in maniera eccellente il suo lavoro amministrativo. A Marianna D'Ovidio per avermi supportato sia da un punto di vista accademico che amministrativo. Sentiti ringraziamenti vanno anche a Erik Swyngedouw e Maria Kaika, della University of Manchester per avermi aiutato a svolgere la ricerca nonostante sia piombato in dipartimento con un preavviso minimo. Ringrazio anche Manuel Aalbers, ed il gruppo di lavoro di REFCOM poiché quando si lavora in un campo ultraspecializzato come la ricerca urbana il contatto con altri che stanno svolgendo lo stesso lavoro è vitale, sia da un punto di vista accademico che umano.

Ringrazio tutti gli intervistati ed in particolar modo DA, BR, MS e SK per la loro eccellente precisione e disponibilità.

A Serena Vicari, per l'incessante attenzione con cui ha svolto il suo lavoro di supervisor, per aver letto ogni singola frase e per avere discusso con me ogni questione poco chiara. La vita di un ricercatore precario è piena di dubbi ma almeno ho la certezza di aver avuto un'eccellente maestra.

Alla mia famiglia, poiché ciò che sono lo devo a loro, per avermi supportato e, soprattutto, per avermi sopportato in questi anni, che non è cosa da poco.

Infine a Valentina Sturiale per avermi fornito appoggio materiale ed emotivo, per aver contribuito alla revisione ed alla creazione di alcune delle mappe (quelle belle, le altre sono tragicamente mie). Soprattutto grazie per aver voluto condividere con me un decennio di vita e con la speranza che vorrà accettare di dividerne il resto, non appena possibile.

Grazie a voi e a tutti quelli che ho dimenticato, perché questo lavoro è figlio tanto della ricerca individuale quanto dei discorsi, delle collisioni e dei mille stimoli che gravitano attorno alla vita di dottorando. A ciascuna delle persone che ho ammorbatto con le mie ossessioni accademiche va tutto il mio affetto e la mia riconoscenza.

**I Megaprogetti immobiliari nell'epoca di finanziarizzazione ed
austerità: i casi di Milano e Salford**

Introduzione

Dopo la crisi immobiliare-finanziaria del 2007-2009, è risultato immediatamente evidente quanto le interconnessioni fra capitale finanziario e le trasformazioni nel built environment siano attive su scala planetaria. Stando alle analisi di Jones Lang Lasalle, dal 2010, si manifesta, sui mercati immobiliari globali, un trend rialzista: nel 2014 il valore degli FDI nel settore immobiliare è stimato in 168 Miliardi di USD (JLLS, 2014). Per avere un termine di paragone, all'apice della bolla immobiliare nel 2007 il valore era di 205; è chiaro che la crisi non ha arrestato i processi di globalizzazione del mercato immobiliare. Questa disponibilità di capitale si manifesta, inoltre, in un contesto economico caratterizzato da alta concentrazione (v. Vitali et al. 2011).

Per quanto la finanziarizzazione del mercato immobiliare abbia origine negli anni '80 (v. Harvey 1985, Feagin 1987), le attuali dimensioni, oltre che l'estensione geografica del fenomeno, non hanno precedenti nella storia recente. La disponibilità di un ingente ammontare di capitali apre, agli imprenditori immobiliari, la possibilità di cimentarsi con progetti di grandi dimensioni, poiché si aprono nuove possibilità di sfruttare in maniera intensiva le utilità di scopo e scala e, in generale, di massimizzare la rendita fondiaria.

Nel frattempo, l'avanzata di una crisi fiscale dello Stato, su scala quantomeno Europea, genera un sistematico ricorso a politiche di austerità, soprattutto in riguardo alle amministrazioni locali. In questo contesto è possibile che la rigenerazione urbana possa essere vista come una leva economica in grado di garantire prosperità, nonostante i tagli comminati dalle politiche di austerità.

Queste condizioni rappresentano l'innescò ideale per progetti di rigenerazione su larga scala: di notevole complessità politica, prima che ingegneristica e commerciale. Anche in questo caso, non si tratta di una novità assoluta, poiché le vicende storiche precedenti ci avevano abituato a localizzare i mega development in luoghi ad altissimo potenziale di rendita fondiaria, come ad esempio Times Square a New York o la Isle of Dogs a Londra (v. Fanstein 1994). La differenza sostanziale è nel fatto che il diluvio di risorse, che investe i mercati immobiliari dalla fine degli anni '90, permette di replicare queste esperienze altrove, fuori dai circuiti consolidati del real estate globale. Se a cavallo degli anni 80, il capitale finanziario-immobiliare trovava ancoraggio principalmente nei nodi primari della rete urbana globale, oggi, la disponibilità di risorse – e il moltiplicarsi degli attori che investono nel circuito immobiliare – apre alla localizzazione in contesti secondari, come quelli che saranno coperti in questo lavoro.

Questa convergenza di fattori rappresenta un unicum nella storia recente: almeno per quanto riguarda il continente Europeo, difficilmente si era manifestata una tale disponibilità economica da parte del capitale privato a fronte di una potenziale debolezza del regolatore statale. In sostanza, questa situazione pone un sostanziale dilemma per il ricercatore che si interessi di Urban Studies, il problema è comprendere se si tratti di una 'tempesta perfetta', in grado di ridimensionare

sostanzialmente la potestà regolatoria dello Stato o se, oppure, si tratti di una condizione che le élite pubbliche possono sfruttare a proprio vantaggio, convogliando capitali verso le aree da loro amministrate, producendo benessere per i cittadini amministrati.

Questo lavoro si propone, precisamente, di rispondere a questo interrogativo, e, per farlo, riprende le griglie analitiche dell'Urban Political Economy (UPE), le ragioni di questa scelta sono, essenzialmente, due. In primo luogo la semplicità e l'eleganza dei modelli di UPE risponde bene alla necessità di sviluppare strumenti che si focalizzino sui fattori chiave delle trasformazioni politico economiche che stanno interessando il settore immobiliare. La chiarezza dei modelli di UPE permette di focalizzarsi sull'effetto che una determinata dotazione di capitali, o di proprietà fondiarie, hanno sui processi politici che disciplinano un particolare progetto di riqualificazione immobiliare. Inoltre, l'UPE ha dimostrato, nel corso degli anni, di essere piuttosto sensibile alla maniera in cui i processi di globalizzazione economica e di 'state retrenching' strutturano i contesti politici locali; per questa ragione credo sia particolarmente adatta ad indagare le problematiche contemporanee.

In secondo luogo, le circostanze economico politiche forniscono un eccellente laboratorio per organizzare un superamento dei limiti dell'UPE, e fornire, quindi, un significativo contributo a questo ramo della letteratura. L'UPE, di derivazione statunitense, fin dagli anni 80 è stata afflitta da due limiti principali: etnocentrismo e scarsa concettualizzazione dei rapporti di forza scalari. L'UPE di Stone (1989) e Molotch (1976) assiomatizza le peculiarità strutturali del suo contesto nazionale di origine: la realtà che viene descritta dai primi lavori è quella degli Stati Uniti a cavallo degli anni '80. Questo punto di vista informerà di sé tutte le prime riflessioni, con conseguenze piuttosto gravi dal punto di vista della generalizzabilità e della possibilità di eseguire analisi comparative.

Dall'altra parte, come rilevato da Kevin Cox (1993), l'UPE non problematizza le relative mobilità scalari degli attori, si limita a riconoscere che esiste un 'footloose capital' e una serie di attori (pubblici e privati) che si presentano come vincolati ad un dato territorio e quindi, in un contesto negoziale, vulnerabili all'abbandono degli attori mobili. Proprio perché l'UPE assume la presenza di uno Stato debole, quale quello statunitense, la configurazione economico politica che permette questa egemonia degli attori privati resta non specificata, poiché la teoria non formula esplicitamente le strategie economico politiche che potrebbero essere adottate dal governo locale, per controbattere la mobilità dei capitali.

Con la diffusione dell'UPE nella comunità accademica europea, matura la consapevolezza di questi limiti e, conseguentemente, vengono prodotti modelli più adatti ad analizzare la realtà del 'vecchio continente'. I contributi portati alla letteratura sottolineano come generalmente, in Europa, ci si trovi in presenza di condizioni strutturali radicalmente differenti da quelle presenti sul suolo statunitense: nello specifico il governo locale è in grado di contrastare la mobilità dei capitali ricorrendo a trasferimenti da parte dello Stato e ad una pianificazione economica integrata su più larga scala (v.

Kantor e Savitch 2002). Al tempo stesso, una vasta rete di attori pubblici, corpi intermedi, comitati ed imprenditori politici è in grado di promuovere una forma di sviluppo che, alla semplice produzione di rendita fondiaria, ne privilegia la redistribuzione tramite beni pubblici.

Le peculiarità del contesto europeo - e della letteratura che lo analizza-, aggiungono un'ulteriore dimensione al problema analitico di questo lavoro: se, in passato, il contesto europeo ha esibito una maggiore capacità di contenere la speculazione edilizia, precisamente in virtù della differente struttura economico politica che lo contraddistingue; non è scontato affermare che, data una maggiore mobilità dei capitali, si riproporrà lo stesso scenario, specie alla luce delle politiche di austerità.

In sostanza, anche in presenza di un contesto politico economico favorevole agli attori pubblici, poiché le condizioni macroeconomiche precedentemente esposte non hanno precedenti nella storia recente, non c'è modo di comprendere se il reperimento di capitali sui circuiti finanziari possa riproporre, anche sul suolo europeo, la nascita di Growth Machines e Regimi di crescita, come è accaduto, in precedenza, nel contesto statunitense.

Nonostante alcuni contributi situati negli anni '90 (ad es Logan 1991, Fainstein 1994) l'interazione fra mercati finanziari, megaprogetti e politica urbana resta scarsamente esplorata, l'esplosione della bolla finanziario-immobiliare sviluppa interesse per questo tema e produce un recente filone di letteratura (v. Aalbers, 2009, 2011), di origine geografica che si occupa specificatamente della finanziarizzazione del settore immobiliare. Alcuni contributi recenti (Fainstein, 2008; Haila, 2008), inoltre, affrontano l'evoluzione dei megaprogetti, su suolo europeo, rilevando, in alcuni casi (Haila 2008) una preferenza per la speculazione edilizia, in controtendenza con la storia recente.

Il contributo originale alla letteratura di questo lavoro parte dal rilevare che, sia gli approcci più recenti, fra cui la branca europea dell'UPE, e le riflessioni circa la geografia economica della finanza immobiliare hanno significative carenze nell'analizzare la nuova generazione di megaprogetti, che si sta diffondendo in Europa in questo periodo.

Il primo filone poiché si tratta di un fenomeno nuovo, in un contesto economico sociale in via di mutamento. Per quanto è sostanzialmente corretto affermare che il ruolo dello Stato come regolatore della rendita fondiaria, nei contesti europei, differisca radicalmente dall'esperienza statunitense, si tratta di un'affermazione che, dati i radicali mutamenti nell'economia politica del settore immobiliare andrebbe, quantomeno, sottoposta a verifica.

Il secondo perché, pur contenendo notizia delle trasformazioni nell'economia politica del settore immobiliare, si focalizza esclusivamente sulla regolazione della finanza immobiliare a livello paese, tralasciando gli effetti nei contesti politici locali. Entrambe, inoltre, pongono solo marginalmente il problema di come l'austerità stia riscrivendo le priorità politiche degli attori pubblici locali.

Il punto di ingresso teorico nella problematica è rappresentato dall'approccio analitico che, per sintesi e chiarezza rappresenta, a giudizio di chi scrive, lo stato dell'arte dell'UPE: la 'Bargain

Context Theory' di Kantor e Savitch (2002, 2005), opportunamente modificata. Secondo la Bargain Context Theory, l'esito di un determinato processo di renewal è dovuto all'equilibrio di forze fra élite pubbliche (governo, controllate pubbliche, partiti ed amministrazione locale) e élite private (rentiers e developers). I primi, secondo la teoria, sono votati alla massimizzazione dei beni pubblici – per ragioni elettorali – i secondi, essendo votati alla massimizzazione della rendita fondiaria, hanno obiettivi parzialmente in conflitto. Lo stato di alcune variabili strutturali struttura i rapporti di forza fra élite ed influenza l'agency degli attori a queste appartenenti, l'esito del negoziato sarà un'implementazione pro pubblica o pro privata del progetto oggetto di negoziazione.

Mi rifaccio alla Bargain Context Theory, principalmente per ottenere un modello dei vincoli strutturali sul negoziato fra élite pubbliche e private, il mio scopo è di ottenere un framework analitico su cui operare una selezione di casi critici, ossia di contesti urbani in cui le élite pubbliche potrebbero avere un vantaggio negoziale. A partire da questi, cercherò di analizzare due megaprogetti, su di un arco temporale piuttosto lungo, per comprendere se, in ciascuno di questi si sia affermata una modalità decisionale affine alla Growth Machine o se, invece, si sia manifestata un'attenzione alla redistribuzione della rendita fondiaria.

L'ipotesi principale che anima questo lavoro è che i mega progetti necessitino di un'altissima intensità di capitale, oltre che di una capacità di sfruttare le economie di scala e scopo e che questi siano disponibili solo ad attori privati di una certa dimensione. Per questa ragione, anche in presenza di condizioni strutturali favorevoli all'élite pubblica, ritengo che il partner privato abbia un vantaggio negoziale e che, quindi, sarà più facile osservare implementazioni pro-private.

Per testare questa ipotesi sono stati selezionati due casi di mega-progetti situati a Milano e Salford, Greater Manchester. Il primo caso è l'ultradecennale ristrutturazione del 'centro direzionale' di Milano, ossia l'area compresa fra in quartiere Isola la Stazione Garibaldi e la Stazione Centrale. Il secondo caso è la ristrutturazione – anche qui pluridecennale – degli ex Manchester Docks, successiva alla chiusura del porto che si affacciava sul Manchester Ship Canal.

Entrambe questi progetti sono caratterizzati da un mixed use, da enormi dimensioni e da una durata pluridecennale dei lavori, entrambe iniziano negli anni 80 per concludersi a ridosso del 2013. Soprattutto, entrambe i progetti sono caratterizzati dall'ingresso di un developer di grandi proporzioni a cavallo degli anni 2000.

Come dimostrerò nel capitolo metodologico, Milano e Salford sono, secondo i criteri della Bargain Context Theory, contesti urbani moderatamente (Salford) o fortemente (Milano) favorevoli alle élite pubbliche. Nel caso specifico, Milano viene considerato, dalla Bargain Context Theory come un caso esemplare di redistribuzione della rendita fondiaria, questo mi permetterà di impostare un 'test difficile' per l'ipotesi e, quindi, provarne la generalizzabilità.

Per quanto riguarda la forma di questo studio ed il reperimento dei dati, questo lavoro si presenta come uno studio di caso, che analizza circa un trentennio della vita politica dei progetti presi in

considerazione, la fonte dei dati è principalmente costituita da analisi dei documenti ed interviste, anche se le variabili di controllo che giustificano la scelta dei casi si appoggiano ad un lavoro di analisi quantitativa di dati macroeconomici.

Questo lavoro presenta una divisione in sette capitoli: letteratura, metodologia, due capitoli empirici, due analitici ed un capitolo di conclusioni, il testo si organizza come segue. Il capitolo sulla ricognizione della letteratura passa in rassegna i limiti dell'UPE statunitense, costituita principalmente dai lavori di Molotch e Stone: si appura che un primo limite dell'UPE statunitense è stato la sotto-teorizzazione degli effetti della forma stato, sull'equilibrio di forze fra attori pubblici e privati all'interno dei contesti politici locali.

Poiché, inoltre lo scopo di questo lavoro è effettuare un'analisi empirica all'interno del contesto europeo, si impone un'analisi della letteratura di UPE europea, che prende in esame il negoziato fra frazione pubblica e frazione privata della coalizione di governance locale, precisamente a partire da uno Stato, comparativamente più forte rispetto all'esperienza statunitense. Particolare attenzione sarà data all'approccio elaborato da Kantor e Savitch, poiché fungerà da base per sviluppare gli strumenti analitici e le ipotesi che sorreggono questo lavoro. Saranno passati in rassegna anche i limiti dell'UPE europea, nello specifico la difficoltà ad analizzare come l'esplosione dell'industria finanziaria abbia impattato sul settore immobiliare e sulla sua regolazione.

Sarà passata in rassegna anche la letteratura che fa riferimento al nuovo filone del 'Real Estate Financial Complex' sviluppato da Aalbers e collaboratori. Dal confronto con la letteratura di UPE europea emergerà come i punti ciechi dei due filoni di letteratura possano, mutualmente, compensarsi. Poiché, da una parte, l'UPE europea ha poco approfondito ciò che le mutate condizioni economico politiche, che strutturano il settore immobiliare, permettono agli attori privati. Dall'altra parte, il filone del Real Estate Financial Complex ha ignorato come i rapporti di forza fra attori sulla scala urbana influenzano l'effettiva produzione di progetti di urban renewal.

Il capitolo metodologico parte dalla necessità di sviluppare una sintesi teorica che miri al superamento dei limiti rilevati in precedenza ed, al contempo, fornisca una griglia analitica semplice e maneggevole, per questo mi affiderò ad una ristrutturazione del framework analitico sviluppato da Kantor e Savitch.

Poiché riconosco che gli Urban Studies hanno profonda necessità di sviluppare un approccio comparativo (v. Robinson 2011) una delle priorità sarà la giustificazione della selezione dei casi e la generalizzabilità dei risultati, il capitolo procederà elencando e misurando le variabili strutturali. Questo sarà fatto mediante la creazione di indici appositi, i quali rileveranno come dal 2000 circa in poi in entrambe i contesti locali le condizioni strutturali siano state favorevoli all'élite pubblica. Selezionare dei contesti pro-pubblici implica che le ipotesi saranno, potenzialmente, verificate in casi critici (v Gerring 2006), questo mi permette di giustificare la selezione dei casi alla luce di un criterio di generalizzabilità che si vuole il più ampio possibile. La logica che guida queste scelte è

estremamente semplice se, in contesti favorevoli all'élite pubblica assistiamo ad un predominio degli attori privati sarà ragionevole aspettarsi lo stesso esito in contesti non così strutturati.

Il principale accorgimento analitico che sostiene l'analisi è un confronto storico fra la composizione della coalizione di governance e l'esito del progetto in due fasi distinte, di cui, solo la seconda è caratterizzata dall'avvento di un mega developer; questo confronto fornisce la base per una ricostruzione storica dei processi politici e permette di comparare lo stesso progetto sotto condizioni strutturali differenti e, quindi, di isolare l'influenza esercitata dal developer.

Il terzo capitolo presenta il caso milanese, esponendo come, fra gli anni 80 ed il duemila, la configurazione della coalizione di governance abbia condotto ad uno stallo del processo decisionale ed ad una conseguente sconfitta del progetto per come si presentava. Incidentalmente, il blocco di un progetto che aveva caratteristiche speculative molto marcate, presenterà una certa contropartita in termini di beni pubblici. Il capitolo prosegue mostrando come, conseguentemente all'arrivo di un nuovo developer, Hines, la coalizione di governance si riconfigurerà attorno alla leadership del developer, portando a compimento un progetto che, nonostante la resistenza degli abitanti, massimizza lo sfruttamento della rendita fondiaria.

Il quarto capitolo, relativo al caso inglese, espone come, nell'arco temporale 1982-2000, sia stato possibile sviluppare un progetto di rigenerazione caratterizzato da una notevole dotazione di beni pubblici, che culminerà nella riqualificazione ecologica dell'area e nella creazione di infrastrutture di leisure a vantaggio della cittadinanza. Dopo l'avvento di Peel, un developer finanziarizzato attivo nel nord-ovest inglese, il progetto prenderà una piega completamente differente e privilegerà, anche in questo caso, la produzione di rendita fondiaria. Questo comporterà notevoli costi per le élite pubbliche, sia in termini economici, che in termini di mancata redistribuzione della rendita.

All'esposizione delle vicende storiche e politiche che hanno caratterizzato i due progetti seguirà (nel quinto e sesto capitolo) la ricostruzione delle ragioni politiche che hanno portato alle implementazioni dei progetti che abbiamo potuto osservare. In entrambe i casi, per ciascuna delle fasi individuate nei capitoli empirici sarà articolato il processo decisionale come una serie di episodi negoziali fra attori con diversi obiettivi e motivazioni, che risultano in un particolare esito ed una particolare implementazione a livello di progetto. Quando possibile, si cercherà di ricostruire le ragioni per cui, altri equilibri, che pure esistevano all'epoca, non si sono manifestati.

Nella misura in cui attori appartenenti all'élite privata otterranno soddisfazione alle proprie richieste, e, in subordine, le élite pubbliche otterranno soddisfazione solo parziale delle proprie, sarà possibile verificare l'ipotesi che anima questo lavoro. Per verificare l'esistenza di una Growth Machine o di una configurazione simile, non sarà necessario constatare una leadership incontestata dell'attore privato, basterà comprendere se l'attore privato ha le risorse, sociali ed economiche, necessarie per ri-orientare il processo decisionale a proprio favore, mostrando le altre alternative disponibili come poco pratiche o poco vantaggiose.

Il capitolo analitico relativo a Milano ricostruisce le ragioni dello stallo prima e del completamento di Garibaldi Porta Nuova poi. Durante la prima fase, la frammentazione della coalizione di governance apre spazi per l'azione di un attore politico che opera a tutela dei beni pubblici, ed è in grado di coalizzare le opposizioni locali, il disinteresse degli attori economici e l'assenza di coordinazione fra varie cordate dell'élite politica faranno il resto ed il progetto entrerà in stallo fino ai primi anni del 2000.

Durante la seconda fase un'élite pubblica maggiormente coesa si confronta con un developer dotato di risorse economiche significative. Il fatto che Hines riesca, a differenza di precedenti attori privati, a catalizzare un grosso ammontare di capitali sul progetto, in un tempo relativamente breve, rappresenta un'ottima opportunità per un'amministrazione comunale che necessita, contemporaneamente, di promuovere lo sviluppo economico e incamerare fiscalità locale. Poiché la partita è particolarmente importante per l'amministrazione ed il developer è l'unico in grado di chiuderla, si svilupperà una coalizione politica che, marginalizzando l'opposizione e tutelando la rendita fondiaria opererà, a differenza del passato, come una vera e propria Growth Machine.

Per quanto riguarda Salford il capitolo analitico le due fasi sono espressione di due coalizioni e leadership distinte. Nella prima fase si manifesta un accentramento delle risorse in mano pubblica, che funge da bargain chip ottimale per la classe politica locale, la quale riesce a ottenere risultati significativi nel negoziato con i developer attivi nell'area, i quali devono giocare secondo le regole stabilite dalla locale classe politica per operare sull'area ex portuale. L'esito finale sarà una Grant Machine, che privilegia la qualità della vita locale.

Nella seconda fase, tutte le risorse critiche sono accentrate nelle mani del developer, che controlla sia i terreni sia i capitali necessari a svilupparli. Per questa ragione, configurazioni alternative del progetto, che avrebbero beneficiato maggiormente la municipalità locale e gli altri attori pubblici non si manifesteranno. L'urgenza di concludere il processo e la promessa di un guadagno sostanziale, tramite un incremento della fiscalità locale forniranno argomenti successivi a convincere l'élite pubblica circa l'opportunità di sostenere un progetto che massimizza la rendita fondiaria a discapito dei beni pubblici. Anche in questo caso, visti i risultati si può parlare di una Growth Machine a guida finanziaria.

Nel capitolo finale si sostiene che le condizioni dell'industria della finanza hanno permesso un fenomeno in controtendenza con le conclusioni dell'UPE di 'marca europea', ed anche con i risultati analitici riportati da Kantor e Savitch, il contesto negoziale, nelle città europee va ribilanciandosi a favore degli attori privati. Successivamente, in termini di letteratura, si elencheranno i modi in cui il presente lavoro contribuisce a formulare una critica ai precedenti lavori di UPE; puntando ad una sintesi che permetta di rigenerare la teoria, in maniera da poter affrontare l'impatto di finanziarizzazione e austerità sui contesti decisionali locali.

Dopo aver passato in rassegna i limiti dell'elaborato, si aprirà una sezione relativa agli sviluppi

futuri della ricerca, a partire dai risultati che si sono palesati in questo lavoro. Lungi dall'essere solo un elemento di una corretta disamina critica dei contenuti di questo lavoro, questa sezione vuol essere un vero e proprio documento di progetto, per capire come fare ricerca, nell'ambito dell'UPE, nel momento in cui un tipo di attore, che anche solo quindici anni fa era virtualmente sconosciuto in Europa, si rivela in grado di sconfiggere le élite pubbliche locali.

1. Urban Political Economy, finanziarizzazione ed austerità

La crisi finanziario immobiliare del 2006-2009 ha avuto un impatto ingente sulla letteratura accademica. Per avere un'idea delle proporzioni del fenomeno, la menzione del termine 'real estate finance' all'interno del database Google Scholar quasi raddoppia nel quinquennio 2005-2009 rispetto al periodo 2001-2005. Le menzioni del termine 'austerity' crescono anch'esse, aumentando di circa mille unità nello stesso periodo. Come conseguenza delle trasformazioni economiche che hanno interessato i primi anni del ventunesimo secolo, le città vengono a trovarsi in un contesto radicalmente differente dal passato: il settore immobiliare abbonda di capitali ed al contempo, diventa difficile per lo Stato allocare risorse in progetti di rigenerazione urbana.

L'esigenza che muove questo lavoro è quella di elaborare, in termini di rapporti di forza che animano i vari attori dell'élite politica locale, un'analisi dei processi politici ed economici che strutturano la creazione del built environment, in contesti urbani esposti ai nuovi fenomeni di finanziarizzazione ed austerità. Si tratta di un compito che ha sempre rappresentato uno dei problemi chiave degli Urban Studies.

Fra i molteplici approcci a questa questione - ecologia umana, marxismo, community power - di volta in volta elaborati, merita menzione particolare l'Urban Political Economy (UPE), per la sua capacità di fungere da sintesi critica dei precedenti approcci. L'UPE è caratterizzato da un'attitudine all'elaborazione di modelli analitici di una certa sintesi ed eleganza, basati sulla distribuzione di risorse critiche, fra diverse classi di attori. Proprio questo focus sulle risorse rende possibile una concettualizzazione dei 'policy outcomes' come esito di rapporti di forza fra attori dotati di obiettivi e risorse differenti¹.

Tuttavia, per quanto il punto originario della teoria verta intorno alla necessità di catturare un capitale sempre più mobile, difficilmente si può considerare l'UPE come applicabile a un vasto numero di contesti odierni, questo poiché il modello dell'UPE è stato elaborato negli anni '80-'90, in un contesto strutturale completamente differente. Per questo sarà necessario passare in rassegna anche una serie di altri patrimoni di letteratura in grado di fornire gli strumenti per interpretare l'UPE alla luce del contesto attuale.

Nello specifico, il patrimonio europeo di UPE fornisce le basi per una ricontestualizzazione della teoria in differenti contesti mediante l'esplicitazione dei vincoli strutturali collegati a differenti

¹ Inoltre, la lentezza dell'UPE è desiderabile anche per un secondo motivo: l'ampio patrimonio di letteratura accumulatosi nei decenni permette di avere una visuale a 'volo d'uccello' sulle trasformazioni avvenute con la rivoluzione finanziario-immobiliare, permettendo di contrastare i nuovi fenomeni con una notevole mole di case studies pre-finanziari.

'forme stato'. La critica elaborata da Kevin Cox, concentrandosi sulla concettualizzazione dei rapporti di forza scalari fra attori, espande ulteriormente il modello. Tutte queste migliorie trovano un'utile sintesi nel progetto analitico di Kantor e Savitch, il quale, non solo sarà in grado di rendere conto dei rapporti di forza scalari fra attori, ma sarà in grado di assicurare un'analisi comparativa 'by design'. L'utilità di questo modello, per questo lavoro, sta nel fatto che permette di indagare quali rapporti di forza si manifestano in funzione di un ristretto numero di variabili strutturali. Non solo questo produrrà un framework analitico espressamente comparativo, ma permetterà di sviluppare una tassonomia dei contesti, a cui sarà possibile appoggiarsi per l'individuazione di casi critici (Gerring, 2006, cfr cp 2). Tuttavia poiché, per ragioni meramente cronologiche, il modello di Kantor e Savitch non contempla gli effetti dello tsunami immobiliare-finanziario e della successiva crisi fiscale, sarà necessario appoggiarsi ad un ulteriore corpus di letteratura.

La nascente letteratura sulla finanziarizzazione del settore immobiliare è utile per colmare questa lacuna, permettendo di comprendere in che modo le mutate condizioni di mercato possano avere influito sul contesto politico locale. In maniera speculare può essere utile consultare la ancor più recente letteratura sulla crisi fiscale delle municipalità, poiché permette di avere qualche intuizione circa le priorità e le risorse delle amministrazioni municipali.

1.1 I classici: i limiti della Growth Machine theory

L'Urban Political Economy nella sua forma attuale nasce a cavallo degli anni 70-80 negli Stati Uniti. Il retroterra scientifico da cui nascono le riflessioni è composto da due principali campi di riflessione: In primo luogo le elaborazioni coeve dell'economia politica marxista (O'Connor, 1973), in particolar modo attorno alle problematiche della rendita, (Castells, 1979; Harvey, 1974, 1982, 1985); in secondo luogo le riflessioni sono in linea di continuità con la querelle, tipicamente americana, fra pluralisti e strutturalisti.

Ciò che faccio coincidere con il filone classico dell'Urban Political Economy, è essenzialmente organizzato attorno a due ipotesi, parzialmente divergenti per costruzione: la Growth Machine di Harvey Molotch ed il più corposo corpus teoretico della Urban Regime Theory. Entrambi gli approcci analizzano l'esito dei processi di urban renewal come conseguenza dei rapporti di forze fra attori afferenti alla locale business élite e membri delle istituzioni locali (élite pubblica).

Il lavoro di Molotch (Molotch e Logan 1987, Molotch 1976, 1993, 1999) è senza dubbio il più influenzato dalla letteratura marxista, poiché, per spiegare l'esito dei processi decisionali relativi al

built environment, si focalizza in maniera principale sulla creazione del valore fondiario (vedi (Harvey 1974, 1982, Walker, 1974) e sulla sua realizzazione, di volta in volta, come valore di scambio (Harvey 1982, Molotch e Logan 1987) o come valore d'uso (Castells 1979, Molotch e Logan 1987 pg:17). Se il valore d'uso da origine a molteplici letture ed interpretazioni, in funzione dei vari gruppi sociali che lo creano o se ne appropriano (cfr Molotch Logan 1987), il concetto di valore di scambio resta, relativamente, stabile e misurabile. Proprio attorno al valore di scambio si crea un gruppo di interesse, una 'rentier class', che si attiva per fomentare la crescita locale, in quanto prerequisito per un accrescimento dei valori fondiari; questo risultato è ottenuto tramite attività di lobbying presso il governo locale. In questo i 'rentier' rappresentano una classe privilegiata, poiché la non cooperazione dei detentori di capitale è in grado di porre limiti concreti all'attività di governo locale².

La prima incarnazione (1976) dell'euristica della Growth Machine individua chiaramente gli attori in quei 'parochial capitalists' che, avendo una discreta quantità di costi fissi immobilizzati in una determinata area e non potendosi quindi rilocalizzare, si trovano nella posizione di dovere essere dipendenti dalla crescita di popolazione per massimizzare i loro profitti. Contemporaneamente- e come conseguenza del loro ancoraggio - i 'parochial capitalists', si trovano ad essere ben introdotti nelle stanze del potere locale. Una carrellata di questi attori comprende: costruttori, imprenditori del real estate, utilities aziende di trasporto locale e media locali. L'alleanza di questi attori riesce a produrre, nei contesti caratterizzati da una growth machine funzionante, una visione 'value free'³ della crescita.

La seconda iterazione della teoria, avviene undici anni dopo, in un contesto economico profondamente mutato, caratterizzato da un'accelerata globalizzazione (cfr. Friedmann e Wolff, 1982, Sassen 1991) e dal potere della nascente industria della finanza (cfr. Arrighi 1996, Sweezy e Magdoff, 1987). Come conseguenza, l'individuazione degli attori non è più così chiara, soprattutto a causa dell'avvento di attori economici translocali; siano essi developer di caratura nazionale o internazionale (Fainstein 1994, Logan 1991) o aziende manifatturiere o di servizi solo marginalmente attive nel settore del real estate.

Molotch e Logan sembrano ancora privilegiare i 'parochial capitalists' come punto di accesso per leggere la politica locale, tuttavia riconoscono che i nuovi developer riescono ad essere speculatori

² Sia il benessere delle 'casse comunali', che la capacità di reperire fondi per portare a termine una determinata policy passano, infatti – quantomeno nel contesto statunitense- attraverso il confronto con gli attori privati attivi nell'area municipale.

³ Con questo termine si intende il tentativo di creare un insieme di priorità condivise, sia fra i membri delle élite pubbliche e private sia fra i membri della popolazione locale, in virtù delle quali la crescita, viene assunta come valore, in se benefico, e sottratta al dibattito politico

strutturali⁴ molto più efficienti dei tradizionali developer locali, questo per via della loro superiore dotazione economica che gli permette di ' *create synergistic and monopolistic land use patterns often involving large-scale mixed-use projects [...] exerting price leadership in [their] favorite areas*' (1987 pg:278). L'esito di lungo periodo sarà, secondo Molotch e Logan, una marginalizzazione dei developer tradizionali, almeno nelle aree urbane visitate dal capitale translocale (ivi pg 277).

1.2 I classici: i limiti di Stone e dell'Urban Regime Theory

A differenza di quanto accade con la Growth Machine l'Urban Regime Theory si sviluppa come un corpus collettivo: i primi autori ad usare questo costrutto teoretico sono Elkin (1987) Norman e Susan Fainstein (1983), Mollenkopf (1983) e Clarence Stone (Stone 1988, 1989). Per quanto i contributi degli altri autori siano di primaria importanza, l'enfasi di Stone su una teoria 'a medio raggio' (Stone, 1998, 2005) il focus sul bilanciamento fra la logica strutturale e quella di agency (1989 pg:9) e la concettualizzazione degli equilibri di potere come conseguenza di una determinata dotazione di risorse critiche (cfr Stone 2005), lo rendono particolarmente adatto per gli obiettivi di questo lavoro.

In confronto a Molotch, Stone dimostra di essere più influenzato dal corpus teoretico della scienza politica urbana, esplicitamente pone il proprio lavoro (Stone 1993, 2005) come un tentativo di chiudere la querelle fra elitisti (Hunter 1953, Mills 1956) e pluralisti (v. Dahl 1961) con una sintesi superiore (Stone 1989 pg: xiv), che parte da un tentativo di 'rivoluzione copernicana' nella concettualizzazione del potere. Secondo Stone il framework pluralista è caratterizzato da una definizione di potere che ne privilegia l'aspetto coercitivo (power over): '*Pluralism adheres to what I call a social control model of power in which the crucial factor is the cost of compliance. This is the Weberian formulation about A getting to B to do what B would not otherwise have done*' (1993 pg:5). Da questo ne consegue, soprattutto data l'enfasi posta dai pluralisti sulla dispersione delle risorse critiche⁵, che il potere viene raramente a concentrarsi in un'unica entità ed, ancor più

⁴ Con il termine 'speculatori strutturali Molotch e Logan vogliono distinguere quella classe di attori che ha facoltà di intervenire direttamente sul mercato immobiliare locale modificandone le condizioni, ad esempio pressando il governo locale a prendere una determinata decisione che incrementa il valore di alcune proprietà, o esercitando il loro potere di classe, non collocando sul mercato proprietà sfitte. Il termine distingue questi proprietari da coloro che, occasionalmente, si trovano ad operare sul mercato immobiliare senza avere lo stesso grado di controllo o di comprensione dei meccanismi che lo animano

⁵ '*What then stops the political entrepreneur just short of dictatorship ?[...] nearly every citizen in the community has access to unused political resources; it is precisely because of this that even a minor blunder can be fatal to the*

raramente, viene esercitato in maniera sistematica, relegando ai margini ampi strati di cittadinanza (Dahl 1961). Comprensibilmente, la coalizione di governance come intesa dai pluralisti è un ente perennemente alla ricerca di appoggi politici e che, per questa ragione non può permettersi di ignorare nemmeno i piccoli gruppi di pressione (ivi)⁶.

Ciò che Stone farà successivamente, sarà proseguire con il lavoro di critica del pluralismo, nel farlo considererà due fattori: da una parte la costruzione dell'agenda politica (cfr Bachrach Baratz 1962); dall'altra parte Stone concentrerà la propria riflessione sugli effetti della delle risorse critiche, in quanto una differente dotazione di risorse produce, strutturalmente, diverse capacità di perseguire differenti scopi.

Il modello di potere di Stone è definito, da lui stesso, 'potere di' (power to) (1988): nello specifico il potere di creare e raggiungere, in maniera collettiva, un determinato obiettivo da parte di una coalizione di attori. In questo senso, la distribuzione delle risorse, rende possibile una particolare soluzione di un determinato problema. Tuttavia, anche la definizione del problema è funzione sia delle agende politiche dei singoli attori che delle risorse da questi detenute: ad esempio una coalizione di governance operante all'interno di una municipalità in crisi fiscale, con un fiorente settore commerciale, potrebbe affrontare la crisi mediante l'espansione del giro di affari dei commercianti locali e, di conseguenza, con un incremento della fiscalità generata dalle transazioni commerciali.

Stone rileva la natura ripetuta delle interazioni che caratterizzano un modello di 'power to' ed è proprio in virtù di questa natura che il potere si configura come stabile ed accentrato, all'interno di una piccola platea di attori. Le interazioni ripetute che animano una determinata coalizione di governance, rendono credibile la minaccia dell'espulsione, infatti Stone afferma che '*valued relationships [are] not easily duplicated, established types of exchange and cooperation represent what economists call 'sunk costs'. Partners in such arrangements are reluctant to give them up and indeed have an incentive to reinforce these relationships'* (1989 pg: 180). La minaccia di espulsione, in sintesi, convince un attore minore a cedere oggi, nella speranza di poter continuare a giocare domani.

In aggiunta a questo, gli attori con risorse critiche hanno più potere perché hanno maggiore possibilità di vedere soddisfatti i 'propri' desideri; non solo perché hanno potere di ricatto sulla coalizione stessa ma anche perché l'enfasi sulla soluzione di problemi concreti porta gli stessi ad

political entrepreneur if it provokes a sizable minority [...] into raising its political resources at a markedly higher rate in opposition to in opposition to his policies' (Dahl 1961)

⁶ Questo assunto era però già stato ampiamente criticato, in quanto già negli anni 60 (Bachrach e Baratz, 1962) si attaccano le posizioni pluraliste per la loro incapacità di rendere conto del fatto che il potere si esprime non solo come controllo formale, ma come capacità di gestire una determinata agenda, prioritizzando alcune istanze e lasciandone cadere altre, operando come una forma di 'non decision making'.

essere definiti in maniera tale da poter essere 'aggrediti' a partire dalla dotazione di risorse disponibile alla coalizione, in questo modo la coalizione anticipa (cfr Stone, 1980) quelli che sono gli obiettivi degli attori potenti.

Stone definisce un'interazione costante e stabile fra più partecipanti come un regime. Un regime urbano è costituito da un pattern di interazioni costanti fra una platea di attori che persegue uno scopo unitario. Adottando una definizione più formalizzata (Stone 2005) un regime urbano è caratterizzato da quattro aspetti:

- Una condivisione del potere fra élite pubbliche e attori economici dominanti in un determinato contesto locale.
- Obiettivi comuni, che possono essere riconosciuti come prioritari da tutti gli attori convenuti. Questo comprende sia un 'pacchetto di compensi materiali' percepito da taluni attori -per esempio la creazione di posti di lavoro o i profitti generati da un'operazione di renewal-, sia il raggiungimento di un obiettivo a lungo termine come la 'sostenibilità ecologica' o la creazione di un 'civic pride'.
- Una chiara distribuzione di risorse utili per raggiungere lo scopo condiviso. Infatti il possesso di risorse critiche, per usare una metafora pokeristica, è la fiche che tutti i convenuti debbono mostrare per sedere al tavolo negoziale. Come corollario, va da se che le risorse più importanti generano più potere di quelle facilmente sostituibili.
- Data la natura informale della coalizione di governance, un regime necessita di un modo altrettanto informale di mantenere ordine, nel contesto politico locale e la disciplina interna alla coalizione. Nello specifico deve saper marginalizzare gli attori a esso ostili e invitare a collaborare quegli attori che, pur possedendo risorse utili per il raggiungimento degli scopi, potrebbero non essere immediatamente intenzionati a far parte della coalizione. Gli strumenti disponibili per amministrare la disciplina sono sostanzialmente due: ritorsione e offerta di 'side payments'. La prima rappresenta una sanzione imposta dagli attori dominanti, il cui costo rende impossibile ad un attore deviante mantenere un determinato comportamento. La seconda rappresenta l'erogazione di un beneficio, a condizione che l'attore che lo percepisce rinunci a tenere comportamenti che possano pregiudicare il successo del progetto della coalizione⁷.

⁷ La formulazione originale di Stone si basa sulla teoria dei giochi e può apparire eccessivamente astratta, nel caso di questo lavoro può essere utile un esempio per comprendere meglio il funzionamento dei side payments. Consideriamo la chiusura di una determinata operazione di urban renewal: alcuni attori potranno, da questa essere danneggiati in molteplici modi; se cittadini o piccoli commercianti dovranno scontare disagi e maggiorazione dei fitti, se proprietari terrieri, di una frazione della terra necessaria a portare a termine il progetto, dovranno scontare i mancati guadagni derivanti dall'impossibilità di sviluppare in proprio quel lotto di terra. Un regime funzionante è in

In elaborazioni successive, Stone introduce una tassonomia di regimi, in funzione del contesto socioeconomico locale (1993) e problematizza l'ingresso di attori transnazionali (1998), anche se in maniera poco approfondita. In risposta ad una critica di Imbroscio (2003, sostanzialmente, l'autore statunitense si limita a riconoscere che: *'global capitalism has a profound effect on urban communities. [...] it poses major externally generated challenges to the local community, but it also affects the governing arrangements. In short, actions emanating from the global economy can both pose policy challenges and affect the incentives of various players to become involved in or withdraw from the shaping of the governing arrangements that take up policy challenges'* (Stone 2005 pg:254).

Ciò che differenzia l'Urban Regime Theory dalla Growth Machine è una maggiore teorizzazione del modello analitico. Una più accurata concettualizzazione del potere, passa attraverso la capacità di definire cosa costituisce una risorsa critica in ciascun contesto, e come una determinata dotazione impatta sui rapporti di forza locali. Il focus di entrambe è, in nuce, sull'esito dei processi negoziali fra amministrazioni pubbliche e detentori di capitale. Questo processo è analizzato nel contesto liberal-democratico, che vede uno strutturale accentramento delle risorse economiche, in una platea molto ristretta di attori.

In subordine, soprattutto per quanto riguarda Molotch, c'è il problema che caratterizza questo lavoro, quello del mutamento radicale del contesto socio-economico, per cui attori tradizionalmente associati con le élite cittadine sono affiancati o rimpiazzati da attori translocali. Una differenza piuttosto evidente fra i due modelli sta nel fatto che Stone – e la Regime Theory in generale – si focalizza più sugli equilibri a lungo termine, mentre la Growth Machine risulta più utile per analizzare le ragioni per cui i rapporti di forza si configurano in una determinata maniera, all'interno di un determinato progetto.

Entrambi questi approcci hanno tuttavia due problemi comuni: in primo luogo risentono profondamente del contesto in cui sono stati sviluppati e della peculiare forma dell'economia politica statunitense, inoltre per parafrasare Molotch sono *'as american as the apple pie'* (Molotch 1999). In secondo luogo, non tengono conto degli effetti della finanza immobiliare (Feagin 1987): in sostanza falliscono quando si tratta di rendere conto, con precisione, degli effetti dovuti ai recenti mutamenti nel contesto strutturale.

grado di offrire *'small opportunities'* ossia compensi materiali agli attori danneggiati per rendergli di nuovo conveniente sostenere il progetto di rigenerazione.

1.3 La prima ondata di critiche: forma dello stato e rapporti di forza scalari

A partire dai tardi anni 80 le elaborazioni di Stone e Molotch vengono recepite dal consesso accademico europeo (v. Harding 1995, Molotch e Vicari 1988, Vicari e Molotch, 1990, Davies 2002, 2003). Allo stesso tempo, vengono sottoposte ad una critica intensa da parte di alcuni autori afferenti all'accademia statunitense (Cox 1993 Feagin 1987, Logan 1991, Clarke 1990). Questo periodo evidenzia i punti poco chiari dell'UPE 'classica' e ne approfondisce i limiti tramite una corposa produzione di letteratura. Le critiche mosse a Molotch e Stone si dividono, essenzialmente in due correnti :

- I lavori di Molotch e Stone, essendo tarati esclusivamente sul contesto statunitense, soffrono di un bias etnocentrico. I rapporti di forza analizzati assumono la loro peculiare configurazione perché immersi nella divisione del lavoro fra Stato e mercato, tipica del contesto Statunitense (Davies 2002, 2003, Imbroscio, 2003, Stoker, 1995). Questo focus esclusivo sul contesto statunitense ha due effetti principali che si trasformano in altrettanti limiti della teoria. In primo luogo, li rende scarsamente utili nell'analizzare quei processi di ancoraggio che si svolgono in contesti caratterizzati da un'altra 'forma stato'. In secondo luogo, li rende poco maneggevoli per eseguire comparazioni fra differenti contesti nazionali (Wood 1999 pg: 175 Kantor e Savitch, 2005) in quanto, assumendo le condizioni strutturali come una costante, manca un framework adeguato per studiare l'esito dei processi decisionali nelle coalizioni locali in funzione di differenti configurazioni strutturali.
- Sia Molotch sia Stone hanno seri problemi nella concettualizzazione dei rapporti di forza scalari⁸ (Cox 2011, Cox e Mair 1988, Cox 1993). Assumono, per assioma, un'impotenza dello Stato locale a risalire la scala geografica, integrandosi con livelli superiori dell'amministrazione pubblica. Per questa ragione, quando si confrontano con i detentori di capitale, si vengono a trovare in una condizione di svantaggio.

L'effetto principale di queste carenze è un'inaffidabilità dei modelli teoretici di UPE classica,

⁸ Le ragioni di questa mancanza sono facilmente comprensibili: si tratta di approcci elaborati per analizzare un contesto ancora marginalmente coinvolto dai processi di globalizzazione come quello statunitense degli anni 70-80, in cui molta enfasi si pone sui 'parochial capitalists' ed in cui c'è una marginale capacità degli attori pubblici di risalire la scala.

quando si manifesta la necessità di dover analizzare contesti in cui attori pubblici o privati sono caratterizzati da una differente dotazione iniziale di risorse critiche, da differenti mobilità e differenti capacità di risalire la scala geografica (cfr Swyngedouw 1997) per recuperare risorse critiche.

Per colmare queste lacune si è evoluto un significativo patrimonio di letteratura, che fornisce parziali soluzioni ai problemi sollevati.

1.4 Superare il bias etnocentrico: la critica europea all'UPE

Sul finire degli anni 80 fino agli inizi del 2000, il framework euristico della Growth Machine sarà utilizzato in numerosi contesti extra statunitensi quali Italia (Vicari Molotch 1988, Vicari Molotch 1990), UK (Bassett e Harloe 1990, Harding 1991, Bassett 1999), Germania (Strom, 1996) ed anche contesti ex sovietici (Kulcsar e Domokos, 2005) ed extraeuropei (Kyrby e Abu-Rass 1999, Broadbent 1989). Essenzialmente, nessuno di questi lavori riesce a confermare l'ipotesi di Molotch se non a prezzo di importanti correttivi. Ad esempio Harding sintetizza i problemi dell'approccio teorico di Molotch sostenendo che: *'the main [charge] against Molotch and Logan concern their limited conceptualization of local state (v Clarke 1990) [...] the growth machine thesis [...] is excessively localist. It takes the institutional features as read and unchanging.'* (1995 pg:44). Lo stesso Molotch non riuscirà a rivendicare una 'trasportabilità' del proprio framework e si limiterà a riconoscere che *' As constraints are placed on the market manipulation of land and buildings, the growth machine model has to be altered'* (1993 pg: 39) di fatto riconoscendo prima implicitamente e poi esplicitamente (1999) il bias etnocentrico.

Sorte parzialmente differente avrà la regime theory, anche questa sarà criticata, per motivi simili ma, in definitiva, incontrerà il favore dell'accademia europea in misura maggiore. Stoker si dichiara fiducioso riguardo alla possibilità della teoria di esplicitare fatti sociali verificatisi in contesti differenti da quello statunitense, a patto che *' [avoids] the trap of narrow localism'* (1995 pg:69). Stoker, inoltre ritiene che *' regime theory has the capacity to travel, if some of its ethnocentric assumptions are removed it may be able to offer an effective framework for analysis in other countries'* (ivi). Davies, per contro, è molto più critico e produce una vera e propria stroncatura della regime theory, scrivendo che *' Regime theory as developed by Elkin and Stone neither describes nor explains the contrasting forms of collaboration in the UK'* (2002a pg:253), principalmente perché i rapporti di forza all'interno del contesto inglese sono, in ultima analisi, definiti maggiormente

dall'iniziativa dello Stato che non da quella di una varietà di 'coalition partners'⁹. Un giudizio similmente critico viene da Pierre, secondo il quale:

Urban regime theory is [an] undertheorized theory that fail to escape the empirical milieu from which [it has] evolved, and here lies [an] explanation to the idiographic nature of much work in urban political and social theory; the implicit ethnocentrism in much of urban politics theory constitutes a significant obstacle to comparative research (Pierre, 2005 pg:448).

Le differenti dinamiche dell'amministrazione pubblica, e il diverso 'peso' decisionale della stessa, impongono necessariamente un passo indietro e una rielaborazione degli assunti teoretici di base.

Kevin Ward, invece sostiene che '*Regime theory is underpinned by two theoretical weaknesses; it is both localist and empiricist (v. Cox 1991). That is, regime theory has focused attempts to study the mediating of power through local economic development and negated considering structural factors*' (Ward, 1996 pg:431). In sostanza rimarca le stesse problematiche, ma nell'ottica di una 'sympathetic critique', la quale ritiene possibile espandere il campo di indagine per ri-problematizzare forma stato e, quindi, riuscire ad utilizzare la regime theory per analizzare con profitto la città europea.

Wood (1999) Cochrane (1999) e Lauria (1999) esprimono opinioni simili, sottolineando la centralità dell'incentivo fiscale. Imbroscio produce una critica di più ampio respiro e torna sulla mancata teorizzazione della divisione fra Stato e mercato, a più riprese (Imbroscio 1998, 2003), nel contesto americano '*this division of labor estranges public power from economic activity, [as a consequence] the local state is left too weak to accomplish the complex policy tasks required for effective governance of the city[...]local public officials need to form cooperative arrangements with nongovernmental (private) actors to create this capacity to govern effectively*' (1998 pg:234).

Va da sé che contesti differenti richiederanno una maggiore problematizzazione delle risorse disponibili all'élite pubblica locale e quindi, dei 'gradi di libertà' a questa disponibili nei negoziati con gli attori privati. Kantor Savitch e Vicari (Kantor, Savitch, e Vicari 1997), parimenti, sottolineano come il focus della Regime Theory porti a trascurare la diversità dei contesti strutturali in cui le coalizioni di governance si trovano ad operare e l'effetto di queste sulla negoziazione fra componente pubblica e privata della élite locale.

In definitiva le ipotesi originali dell'UPE valgono per contesti caratterizzati da:

⁹ Ma è un ragionamento che vale anche per altri contesti europei

- Rilevante autonomia fiscale e, contemporaneamente, da una scarsa capacità di reperire risorse economiche (fiscali o di altro tipo) presso eventuali governi regionali, nazionali o altre 'camere di compensazione' a guida pubblica (ad esempio i partiti politici).
- 'home rule'¹⁰ su questioni di pianificazione e sviluppo economico e, contemporanea, assenza di una camera di compensazione pubblica, che possa produrre un freno alla competizione fra località per la cattura di investimenti.
- Un settore privato locale attivo, organizzato e dotato di risorse critiche utili all'amministrazione pubblica

La riflessione di Urban Political Economy europea prende le mosse dalla diversità della 'città europea'¹¹ (Bagnasco e Le Galès 2000) o dell'esperienza inglese – vedi le critiche precedentemente esposte - e sottolinea come, invece, il vecchio continente sia percorso da situazioni in cui nessuna, o nel migliore dei casi solo alcune delle tre precondizioni restano valide, ma è un ragionamento che può tranquillamente essere allargato a molti contesti extra statunitensi.

In primo luogo in tutti i contesti presi in esame la leva fiscale perde la sua efficacia, la natura centralizzata della fiscalità europea rimuove un importante incentivo ad assecondare il volere della compagine privata della coalizione di governance. Di Gaetano e Strom ad esempio sostengono che: *'[UK] central governments retain the means to determine the policy agendas of regional and local governing authorities through fiscal and programmatic means'* (DiGaetano e Strom 2003 pg:369) (v anche DiGaetano 1993, DiGaetano e Klemanski, 1999). Il contesto italiano, fino a tempi recentissimi, esibiva una configurazione simile (cfr Anselmi 2013b, Tocci 2009).

In secondo luogo, nel contesto delle socialdemocrazie europee esiste, spesso e volentieri, una dotazione di risorse che trascende la semplice fiscalità: nel caso analizzato da Vicari e Molotch (1990), il governo centrale negli anni '80 funge da camera di regia dell'economia nazionale. Ancora più espliciti sono Bagnasco e Le Gales nel considerare che: *'central government has played a far greater role than in the United States. The impact of government on GDP is about twenty points higher in Europe'* e che *'In most continental European cities, public employment at present represents between a quarter and a good third of all job[s]'* (2000 pg:13).

Anche dal punto di vista della capacità di pianificazione, ci sono significative differenze fra il

¹⁰ Per 'home rule' in questo contesto si intende una caratteristica tipica del sistema amministrativo statunitense, ovvero la competenza esclusiva delle amministrazioni locali per quanto riguarda l'emanazione di leggi relativamente alla fiscalità locale ed alla gestione della pianificazione.

¹¹ La letteratura relativa alla città europea (cfr Vicari 2004) pone l'accento sulla diversa morfologia degli insediamenti urbani caratteristici del vecchio continente: si tratta di città più piccole più vecchie e caratterizzate da un minor grado di polarizzazione sociale.

contesto europeo e quello statunitense: difficilmente un' amministrazione europea può avere il grado di autonomia tipico delle città statunitensi. Nel caso britannico si assiste ad una sostanziale deregolamentazione senza concessione di autonomia agli enti locali: in conseguenza delle decisioni effettuate dai governi Thatcher, le amministrazioni locali trovano difficoltà nel regolare la pianificazione (v. DiGaetano Klemanski 1999 pg:70 v. Cullingworth e Nadin, 2006), tuttavia il controllo della pianificazione resta centralizzato.

Per contro in Italia i governi locali hanno esercitato la loro potestà pianificatoria all'interno di regole definite prima dal governo centrale (cfr. Oliva 1996) e poi, successivamente, dai governi regionali (Palermo 2009, Tocci 2009).

Per quanto riguarda gli attori privati le differenze sono sostanzialmente due: in primo luogo esiste una diversa organizzazione spaziale degli interessi per quanto riguarda il settore industriale e finanziario, in secondo luogo esiste una ricchezza e pluralità di 'corpi intermedi' che difficilmente è riscontrabile nel contesto statunitense.

A livello di organizzazione degli interessi economici Le Gales e Bagnasco (2000) affermano che la forma di organizzazione tipica degli interessi economici è sensibilmente più centralizzata in Europa rispetto al contesto statunitense e che, per contro: *'organized business interests have remained fairly weak in the majority of European cities'* (ivi pg 188), un ragionamento simile si può fare per il settore creditizio poiché: *' economic and political centralisation usually structures the organisation of the banking sector'*(ivi pg 187).

Per contro in Europa esiste una pluralità di attori 'anomali' rispetto al modello statunitense, in grado di esercitare un sostanziale potere a livello locale: nel contesto italiano i partiti rivestono una notevole importanza (Vicari e Molotch 1990, Belligni et al. 2009), un impatto leggermente inferiore possono avere i Sindacati (Kaika e Ruggiero, 2013) e, di quando in quando, i movimenti sociali (Della Porta 2006). Secondo la letteratura esistente, nel contesto inglese sono l'apparato statale e ministeriale ad avere la più forte influenza sullo sviluppo di progetti di rigenerazione urbana (v. Davies 2001, 2002) .

Tutte queste elaborazioni incentrano il discorso sulla realtà europea e, contemporaneamente, spingono verso una maggiore teorizzazione del contesto strutturale, a loro volta tuttavia riducono, ma non eliminano completamente, due problemi precedentemente riscontrati nell' UPE classica: scarsa comparabilità e poca attenzione alle trasformazioni di lungo periodo, che coinvolgono la finanza immobiliare.

Per quanto riguarda il primo caso c'è da notare come buona parte degli studi empirici privilegiano studi di caso in singoli contesti geografici. Soprattutto nel contesto britannico (es. Bassett 1999 Bassett Harloe 1991 Peck & Ward, 2002; Ward, 2003) ed italiano (es. Vicari e Molotch 1990, 1988

Cavola e Vicari, 2000) assistiamo a singole osservazioni, relative alle specificità del contesto assolutamente in grado di mettere in luce i problemi dell' UPE classica, che però non riescono mai ad elaborare un autentico framework comparativo¹². Per effettuare ricerca comparativa serve un ulteriore sforzo di astrazione teorica, al fine di arrivare a comprendere in funzione di quali condizioni i processi di rigenerazione urbana prendono una determinata direzione piuttosto che un'altra.

Con il passare del tempo emerge una ricerca pienamente comparativa (vedi DiGaetano e Klemanski 1993, DiGaetano e Lawless, 1999, DiGaetano e Strom, 2003, Kantor et al. 1997, Kantor Savitch, 2002, 2005; Sellers 2002a, 2002b) riguardo all' organizzazione della coalizione di governance, che si prefigge esattamente questo scopo. A breve 'sezioneremo' uno di questi modelli, per comprendere in che modo può aiutarci a spiegare gli effetti congiunti di finanziarizzazione ed austerità sui progetti di rigenerazione urbana.

In secondo luogo, i lavori citati in questo paragrafo non si limitano a dare 'un'istantanea' delle condizioni strutturali che definiscono i rapporti di forza fra diverse frazioni della governance coalition, ma cercano di individuare una tendenza di lungo periodo. C'è un diffuso consenso infatti, nel ritenere che l'esperienza della 'città europea' stia attraversando una profonda ridefinizione, in senso neoliberale (v Brenner 2004, Brenner e Theodore, 2002) sia della forma stato, che dei vincoli alla circolazione di capitali. Questi fenomeni rappresentano altrettanti momenti di hollowing out¹³ dello Stato (Jessop, 1994). Contemporaneamente, i processi di globalizzazione ed integrazione europea ridefiniscono i vincoli regolatori a cui i flussi di capitale erano precedentemente sottoposti (Bagnasco Le Gales 2000, Ward, 2000). Questa serie di circostanze sembra alludere ad una trasformazione in senso imprenditoriale (cfr Harvey, 1989) della governance urbana, ma non è chiaro come poi questa interagisca con finanziarizzazione ed austerità.

Per avere prospettive più chiare, circa l'effetto della globalizzazione sui processi decisionali a livello locale, abbiamo bisogno di un ulteriore apporto teoretico, in grado di definire le condizioni entro cui i processi di globalizzazione producono un contesto favorevole al capitale finanziario immobiliare.

¹² Con questo non voglio negare la validità della prassi metodologica della selezione di un singolo caso di studio, infatti i casi oggetto di analisi risultano inevitabilmente come casi critici in relazione al corpus teoretico dell'UPE classica. Ciò che voglio sottolineare, è il fatto che, data la relativa 'novità' dell'approccio e le difficoltà nella sua applicazione al contesto europeo, l'elaborazione di modelli effettivamente comparativi ha richiesto tempo ed uno sforzo di astrazione notevole che, almeno negli anni 90 non erano giunti ad un'effettiva maturazione.

¹³ Rhodes (1994) definisce con questo termine il trasferimento di competenze da organi elettivi di governo ad organi non elettivi, quali i quangos. A partire da Jessop (Jessop, 1994), e dai geografi regolazionisti (v. Amin, 1994), lo 'svuotamento' dello stato è diventato una delle caratteristiche della regolazione post-fordista dell'economia.

1.5 Superare la scarsa concettualizzazione dei rapporti di forza scalari : Kevin Cox

Sul finire degli anni '80 la teoria di Molotch incassa numerose critiche relative alla natura dei 'rentiers': Feagin (1987) sostiene che *'This characterization of a rentier class largely separate from capital flows is no longer accurate for an urbanized United States'* (ivi pg:518). Clarke (1991) esprime la stessa perplessità: l'individuazione di attori e risorse effettuata da Molotch continua ad essere improntata sul developer locale, mentre, nel corso degli anni 80, quest'ultimo viene progressivamente sostituito da aziende attive su molteplici scenari locali. Per quanto le critiche di Feagin e Clarke centrino uno dei limiti del lavoro di Molotch, poco fanno per fornire un framework interpretativo alternativo.

Agli inizi degli anni '90 Kevin Cox (Cox 1991 v. anche Cox e Mair 1988 Cox 1993) affronta questo problema di definizione degli attori e dei reciproci rapporti di forza, producendo una delle critiche più radicali all'UPE di Molotch e Stone. Il problema individuato dall'autore risiede nella non adeguata concettualizzazione della mobilità geografica e scalare degli attori.

Nel 1988, nel tentativo di spiegare l'organizzazione degli attori privati all'interno delle coalizioni di governance locale Cox e Mair definiscono la categoria della 'dipendenza locale'; secondo gli autori *'local dependance [...] signifies the dependence of various actors-capitalist firms, politicians, people-on the reproduction of certain social relations within a particular territory.'* (Cox e Mair 1988 pg:307). In altre parole, un attore economico dipende, per la realizzazione di un profitto, dalla presenza di determinate condizioni socio economiche all'interno di una determinata area geografica, ad esempio la presenza di impianti fissi, di reti di distribuzione, di una determinata configurazione del mercato del lavoro rappresentano altrettanti 'sunk costs' che non permettono la rilocalizzazione. Al tempo stesso, l'amministrazione locale è vincolata ad un territorio, poiché da esso trae, sostentamento tramite la fiscalità o trae legittimazione tramite le elezioni; nella misura in cui questi attori possono trovare le risorse utili allo svolgimento delle loro funzioni in aree geografiche differenti possiamo dire che questi sono 'mobili' all'interno dell'area corrispondente. Questo ha implicazioni dirette per quanto riguarda il 'calcolo' dei rapporti di forza; nella misura in cui, in un contesto negoziale, un attore privato è mobile in un'area più ampia di quella controllata dallo Stato si pone il problema di quella che Cox definisce 'territorial noncorrespondence'¹⁴

Il punto di Cox, nell'articolo del 1993 (ma vedi anche Cox 1991 per una versione precedente e meno esaustiva della critica), è che l'UPE classica è molto carente per quanto riguarda la

¹⁴ Cox definisce la 'territorial noncorrespondence' come la situazione in cui 'the relation [...] in which the geographic scale of the (potential) mobility of agents which the state needs to control, in order to achieve its objectives, exceeds that of its own territorial scale'.(1993)

teorizzazione delle varie sfere di mobilità. Secondo Cox, l'UPE assume in modo automatico che ogni localizzazione di capitale costituisca un problema di territorial noncorrespondence, questo poiché si assume che, da una parte la configurazione dell'economia globale porti a una maggiore volatilità del capitale, e che questa condizione minacci la sostenibilità delle reti economiche locali ed il funzionamento dello Stato locale. D'altra parte l'UPE assume che l'amministrazione locale non abbia i mezzi e le risorse per gestire la situazione, a fronte di un eventuale abbandono degli attori economici. La soluzione che, quindi, viene messa in campo problema dagli attori politici locali, per risolvere questo problema, è quella di creare una 'macchina' per attirare gli investimenti, mediante il perseguimento di una politica di crescita economica locale, che assicuri una localizzazione profittevole agli investitori.

Tuttavia questi assunti sono basati su una scarsa teorizzazione dello stato locale e della mobilità dei capitali. Infatti se da una parte si assume che il capitale sia o 'mobile' o 'stanziale', senza specificare le circostanze e gli spazi entro cui è mobile; dall'altra parte si assume una fissità nello spazio del governo locale che non necessariamente corrisponde al vero. Secondo Cox infatti: *'again the assumption [on local government] seems to be an oversimplification. Emphasis has been placed on the dependence of local government on a local tax base and therefore upon the level of local business activity. But local governments have, historically, discovered their own ways of reducing that particular form of local dependence'* (Cox 1993 pg:442). Questo accade principalmente attraverso forme di redistribuzione fiscale, ossia attraverso la concessione di grants – o trasferimenti di altra natura finanziati attraverso la fiscalità generale - da parte dello Stato centrale.

In sostanza, la condizione di accentramento delle risorse critiche nelle mani di alcuni attori privati, si dà solo se esiste discrepanza fra le sfere di mobilità degli attori pubblici e privati che si troveranno a dover negoziare gli outcome di una particolare strategia di policy. In pratica, se gli attori economici possono abbandonare il contesto locale, non ci sarà problema, a patto che il governo locale possa contare su un sistema di fiscalità di trasferimento.

Cox anticipa parte delle critiche che saranno poi rivolte all'UPE dagli autori europei, infatti riconosce che l'ipersemplificazione teoretica dell'UPE consta nell'assumere che i vincoli di mobilità connaturati agli Stati Uniti – governo locale debole, fiscalità diretta, scarsi trasferimenti e scarsa integrazione verticale ed orizzontale- siano 'tipici' delle condizioni strutturali disponibili in altri contesti.

Negli anni successivi Cox tornerà sul tema con riflessioni teoretiche (Cox 1998, 2011) e dimostrazioni empiriche (Cox 2010). Le riflessioni del geografo britannico riscuoteranno un discreto consenso da un punto di vista astratto, soprattutto nel 'filone inglese' della Governance Theory (v. Ward, 1996), ma finiranno per essere poco applicate a livello empirico (v. Harrison,

2013 per un'eccezione), tuttavia contribuiranno, indubbiamente, a formare una significativa parte della letteratura comparativa contemporanea riguardo al problema della scala (v. Kantor e Savitch 2005). Ciò che rappresenta il contributo di maggior valore portato da Cox, per un lavoro che vuole comprendere i processi di ancoraggio del capitale finanziario immobiliare è proprio avere reso chiaro il principio a partire dal quale può (o non può) manifestarsi un rapporto di forze favorevole ad attori privati o pubblici.

Il punto in cui la teoria mostra dei limiti notevoli sta nella sua scarsa implementabilità. Per quanto riguarda questo lavoro rappresenta uno strumento potentissimo, poiché permette di problematizzare le circostanze in cui si formano le risorse strategiche controllate dai nuovi attori della finanza. Tuttavia si tratta anche di uno strumento che, proprio per la sua natura astratta, per essere utilizzato appieno, dovrà essere riletto a partire dal patrimonio dell'UPE.

1.6 Una potenziale sintesi : la Bargain Context Theory

A partire dalla fine degli anni '90 Paul Kantor ed Hank Savitch avanzano una proposta per risolvere i problemi di comparabilità che affliggono la riflessione di Urban Political Economy: scarsa concettualizzazione dei rapporti di forza scalari e scarsa problematizzazione della forma stato. Il corpus elaborato dagli autori statunitensi consta di due articoli (Kantor et al. 1997, Kantor e Savitch, 2005) e di un volume (Kantor e Savitch 2002).

La proposta si basa sulla creazione di un modello analitico che rende esplicite, e operazionalizzabili, molte delle riflessioni sui limiti dell'UPE che abbiamo esaminato in precedenza. Si tratta di una proposta intrinsecamente comparativa poiché, se i contributi precedenti si erano limitati a segnalare casi 'anomali' in relazione alla struttura teoretica dell'UPE classica, la proposta di Kantor e Savitch va oltre perché gli autori pensano che: *'comparison affords us a better chance to understand how the discovery of anomalies within different social systems can be refined and ultimately enhance theoretical understanding'* (2005 pg:135). Inoltre, se il dibattito in precedenza era stato caratterizzato da una molteplicità di approcci operativi, oltre che da una scarsa attenzione alla generalizzabilità dei risultati; il modello di Kantor e Savitch vuole porre termine a questo stato di cose. Il lavoro svolto dagli autori statunitensi consiste, in pratica nel 'filtrare' la letteratura precedente attraverso un modello che assicuri comparatività tramite due accorgimenti metodologici: *'(1) an explicit framework should govern the analysis, providing testable and deductible propositions for comparative examination; (2) comparisons should be made through the*

use of common categories, concepts or variables that can be measured' (ivi pg: 136). Grazie a questo le singole osservazioni assumono senso e valore all'interno di un framework che assicura comparabilità fra casi all'interno di differenti contesti nazionali ed all'interno di uno stesso contesto nazionale. Gli assiomi di partenza del modello teoretico sono:

- Una definizione piuttosto ampia di 'regime'¹⁵
- L'assunto che l'esito dei processi di policy a livello metropolitano è funzione sia del contesto strutturale che caratterizza una determinata area urbana, sia delle strategie giocate dagli attori pubblici e privati. Il contesto distribuisce le risorse critiche, stabilisce le posizioni di forza relativa e definisce quali strategie sono giocabili. Tuttavia, le effettive dinamiche della coalizione di governance sono funzione dell'agency degli attori.
- Poiché le coalizioni di governance si formano in un ambiente complesso, caratterizzato da una mutua interdipendenza fra attori, nessun attore è in grado di ottenere risultati significativi in autonomia dagli altri. Il prodotto dell'azione politica è l'esito di processi negoziali fra attori dotati di obiettivi, e dotazioni di risorse, differenti.
- Relativamente all'interazione fra componente pubblica e componente privata dell'élite locale, da una parte il modello di Kantor e Savitch assume che il processo di bargaining non sia a 'somma zero', dall'altra parte gli esiti del processo decisionale sono anche funzione di un sostanziale ammontare di conflittualità fra componente privata e componente pubblica. La frazione pubblica della coalizione di governance proverà a massimizzare il consenso di cui gode elargendo benefici pubblici alla città. Per contro, la componente privata proverà a massimizzare la creazione di rendita fondiaria per se stessa.

In nuce, il framework di Kantor e Savitch definisce le condizioni per cui un determinato range di condizioni strutturali definiscono uno specifico 'bargain context', il quale può essere, intuitivamente, compreso come una particolare configurazione dei rapporti di forza fra frazione privata e frazione pubblica della coalizione di governance. Un bargain context 'sterza' la coalizione di governance verso determinate scelte di policy, piuttosto che altre. Posizioni di forza dell'amministrazione pubblica favoriranno una pratica politica per cui '*public actors are able to shift the risks and costs of development onto the private sector*' (Kantor e Savitch 2002 pg: 46). In termini di effettivo esito

¹⁵ La definizione è piuttosto lasca, infatti gli autori affermano che '*We conceptualize regimes as bargaining agents within different types of liberal-democratic political economies*' (1997). Per quanto la definizione di Stone sia più precisa una definizione più ampia è funzionale allo sviluppo di una vera e propria tassonomia dei regimi urbani.

dei processi decisionali, implementazioni che valorizzano l'erogazione di beni pubblici saranno funzione di un bargain context pro pubblico, viceversa implementazioni che massimizzano la rendita privata saranno funzione di un bargain context pro privato.

Per chiarire come il contesto strutturale influenzi la formazione del bargain context gli autori propongono quattro variabili, rispettivamente:

- Market position: la 'posizione sul mercato' della città è la misura della capacità di attrarre investimenti dall'esterno.
- Intergovernmental support: la misura in cui la municipalità ottiene risorse e supporto da altre istituzioni di governo di rango territoriale superiore (vertical integration) o dello stesso rango (horizontal integration)
- Popular control: misura la capacità, da parte dell'elettorato locale, di influenzare i processi democratici a livello di municipalità.
- Local culture: si tratta di un indicatore 'psicografico', che offre una stima quale tipo di bene pubblico sarà preferito dalla popolazione locale.

Le variabili sono divise in due gruppi: 'driving' (le prime due) e steering (le seconde due), le prime determinano 'if things can be built' (2002) le seconde ' how where and what [...] things are going to be built' (ivi). Le variabili vengono dapprima (1997) considerate dicotomiche- positivo, negativo- e poi a tre valori – positivo, negativo, mixed-; il valore positivo esprime lo stato della variabile che porta ad un'implementazione pro-pubblica, quello negativo ad un'implementazione pro privata, il 'mixed' rappresenta un valore intermedio fra i due estremi¹⁶

La 'market position' è costituita da un indice composito il cui valore cresce con la salute economica di una determinata area urbana. Il principio di correlazione con il bargain context si basa sulla capacità di 'fare a meno' di specifici investimenti, nel perimetro municipale. Nello specifico, un'economia fiorente genererà una superiore domanda di 'opportunità di investimento' nell'area urbana, consequenzialmente le élite politiche urbane potranno mettere in concorrenza le varie cordate di investimento, qualora il progetto proposto da una di esse non dovesse essere di gradimento si potrà fare riferimento ad una seconda e così via. Per contro aree prive di investitori di significativa importanza non potranno permettersi di rifiutare nemmeno un singolo contributo,

¹⁶ Il modello prevede la quantificazione delle variabili come indici ricavati da elaborazione secondaria dei dati socioeconomici. Sopra una determinata soglia gli autori assumono che la variabile sia positiva, sotto una determinata soglia assumono che il valore sia negativo, nel mezzo attribuiscono il valore 'mixed'

legandosi effettivamente alle sorti del capitale privato.

'L'inter governmental support' misura la capacità di soppiantare, eventualmente, le risorse controllate da partner privati, risalendo la divisione scalare del lavoro all'interno dello Stato, oppure condividendo risorse in maniera 'orizzontale' con altre municipalità. La correlazione con il bargain context è decisamente semplice da concettualizzare, una buona integrazione permette di rendere ridondanti gli investimenti per due ragioni: in primo luogo, poiché si può contare su allocazioni di capitale effettuate da istituzioni pubbliche di livello superiore che possono, effettivamente, sostituire gli investimenti privati, in secondo luogo, un contesto caratterizzato da un'elevata integrazione sarà caratterizzato da un sistema di tassazione centralizzato¹⁷, questo rimuoverà uno dei principali stimoli all'adozione di politiche pro-business, la necessità di generare ulteriori entrate fiscali pur di assicurare la solvibilità dell'amministrazione comunale. In aggiunta a fiscalità e trasferimenti economici, una forte integrazione istituzionale presuppone anche un framework politico legale¹⁸ comune fra vari livelli dello Stato, in contesti che si distinguono per questa caratteristica diventa arduo per gli investitori aggirare divieti e regolamenti – ad esempio regolamenti edilizi – semplicemente rilocandosi in territori amministrati da altre municipalità. Viceversa sistemi caratterizzati da un framework politico legale frammentato: *'allow business interest to play one local government against the other. Fragmentation reinforces the bargain advantages of business by discouraging local political cooperation and encourages competition over jobs and money'* (Kantor e Savitch 2002 pg:39)

'Popular Control' e 'Local Culture' sono 'steering variables', che misurano la capacità della popolazione locale di impattare sui processi di bargaining, essenzialmente manifestando le preferenze circa le effettive implementazioni di una policy. La prima variabile misura il grado di partecipazione, misurando il numero di votanti alle elezioni locali oltre che, grazie ad una serie di indicatori, il capitale sociale disponibile nell'area. La relazione con il bargain context passa attraverso la capacità delle élite pubbliche di trovare – o generare- consenso presso gli abitanti, relativamente alle scelte politiche fatte durante il processo negoziale.

La seconda misura il tipo di benefici ricercati dalla cittadinanza: un focus su benefici divisibili -creazione di posti di lavoro in primis- ridurrà il bargain power della frazione pubblica della coalizione, un focus 'postmaterialista' su benefici non divisibili -qualità dell'ambiente, trasporti, benefici collettivi di vario genere- contrariamente, la renderà più forte.

Queste variabili si combinano per creare un determinato bargain context: una matrice di rapporti di

¹⁷ I sistemi di tassazione vigenti nelle amministrazioni locali possono essere distinti fra sistemi basati su tasse amministrare dagli enti locali stessi – questo è tipico delle amministrazioni locali statunitensi- e sistemi basati su tasse riscosse dallo Stato centrale e poi redistribuite alle amministrazioni locali tramite un sistema di grants- questo è tipico del sistema Britannico e dell'Europa continentale-.

¹⁸ Nel caso di questo lavoro è particolarmente rilevante il framework legale relativo alla pianificazione

forza che rende possibile un esito pro-pubblico o pro privato dei processi di ancoraggio del capitale. L'esito della combinazione delle variabili è una tassonomia a 3 campi dei tipi di ancoraggio (Kantor e Savitch 2002 pg:48)¹⁹.

La tassonomia dei bargain context rappresenta sia uno strumento utile per assicurare la comparatività dei casi, sia un modo per concettualizzare quello che, in precedenza, era stato il più significativo limite delle riflessioni di Urban Political Economy: la scarsa concettualizzazione dei rapporti di forza scalari. Se il lavoro di Cox aveva chiaramente esposto come la mancanza di chiarezza circa i rapporti di forza scalari fra attori pubblici e privati era il risultato di una mancata concettualizzazione della forma Stato, il lavoro degli autori statunitensi rende - in una certa misura- empiricamente verificabile l'assunto di Cox, tramite l'interazione fra variabili strutturali.

Per quanto riguarda i processi di mobilità del capitale, senza particolari differenze con quanto fatto in precedenza, Kantor e Savitch assumono che nel recente periodo di globalizzazione la mobilità del capitale si sia considerevolmente accresciuta (Kantor e Savitch 2002 pg:2), tuttavia lungi dal cadere nell'errore di Stone e Molotch problematizzano i rapporti di forza scalari anche dal lato dell'élite pubblica. In sostanza ciò che l'interazione di market position e di intergovernmental support misura è precisamente quel problema di 'territorial noncorrespondence' preannunciato da Cox. Un bargain context pro-pubblico implica una forte capacità dell'élite pubblica di risolvere il problema della 'territorial noncorrespondence' mediante la possibilità di reperire risorse tramite un'integrazione con i livelli superiori del potere pubblico ed, in questo modo, 'mettere le redini' al capitale privato.

A questo punto è chiaro come la tassonomia di Kantor e Savitch rappresenti uno strumento estremamente valido per analizzare i rapporti di forza nel contesto di una maggiore 'footlooseness' del capitale, in quanto rende esplicito lo scheletro di rapporti di forza che 'sterzano' questo processo in un senso oppure in un altro. Le variabili strutturali non solo rendono espliciti i fattori strutturali che determinano l'ancoraggio ma la loro combinazione nella tassonomia permette, eventualmente, di rendere evidenti eventuali casi critici (cfr pg:45) in cui a determinate variabili corrisponde un esito differente²⁰.

¹⁹ Originariamente (cfr Kantor Savitch Vicari 1997) la tassonomia prevede quattro campi ciascuno suddiviso in due per un totale di otto. Per quanto consideri maggiormente esaustiva la tassonomia del 1997, questo lavoro si attiene a quella del 2002 , per amor di chiarezza e semplicità.

²⁰ Come esplicherò in maniera più chiara nella sezione metodologica questa impostazione analitica risulterà particolarmente utile per orientare l'indagine empirica.

1.7 I Limiti della Bargain Context Theory

Il modello di Kantor e Savitch rappresenta lo stato dell'arte per quanto riguarda le riflessioni di Urban Political Economy, altri modelli comparativi non hanno la stessa parsimonia (DiGaetano Klemanski 1999), oppure peccano di riduzionismo (Sellers 2002a, 2002b). Questo modello tuttavia contiene un limite notevole, il quale rappresenta anche lo scoglio che questo lavoro intende superare ed ha a che fare, non tanto con le impostazioni metodologiche del modello, quanto con gli effettivi contenuti empirici della ricerca di Kantor e Savitch e, soprattutto, con il periodo in cui questa si è svolta.

La prima incarnazione della teoria esce nel 1997 ed il materiale empirico raccolto riguarda processi decisionali che si sono svolti negli anni 80 e nei primi anni 90, ossia in un periodo in cui le condizioni strutturali che caratterizzano le ristrutturazioni immobiliari odierne erano ancora lungi dal manifestarsi. I grandi developer finanziarizzati erano praticamente sconosciuti (v Fainstein, 1994; Haila, 1991 per due rare eccezioni). Parimenti la crisi fiscale delle municipalità interessava principalmente il contesto statunitense o, in misura più contenuta, le municipalità britanniche durante il governo Thatcher, in ogni caso era lungi dal manifestarsi nel contesto europeo continentale.

Si è già detto come l'impulso che spinge Kantor e Savitch a produrre questi lavori sia la necessità di creare un modello di economia politica che renda effettivamente conto della variazione dei rapporti di forza nei processi decisionali locali, in funzione dei diversi ancoraggi del footloose capital circolante in un'economia globalizzata. Tuttavia, la concezione della globalizzazione adottata dagli autori resta ancorata ad una visione che prescinde dall'immensa crescita della finanza immobiliare e degli artefatti societari che la veicolano, avvenuta negli anni 2000. In aggiunta, se viene fatta menzione dell'austerità, si tratta dell'ondata di 'reganomics' degli anni 80.

In altre parole se il modello 'regge' per gli attori economici -principalmente locali o nazionali- che hanno dominato la scena nel periodo 70-90, non è così scontato che questo continui a succedere anche con attori effettivamente globali come i fondi di investimento o i mega developer. Nel caso di questi attori potrebbero entrare in gioco altri fattori quale l'enorme concentrazione di capitale (Bellamy Foster e McChesney 2012) e l'estensiva rete di controllo (cfr. Vitali, Glattfelder e Battiston, 2011) resa possibile dalle condizioni di finanziarizzazione dell'economia globale. Questi fattori potrebbero aver modificato sensibilmente il contesto negoziale, di fatto generando un problema di territorial noncorrespondence ad una scala troppo elevata perché gli attori pubblici locali possano fare qualcosa per risolverlo. Allo stesso tempo la nascente crisi fiscale degli stati

europei potrebbe aver impattato radicalmente sulle motivazioni degli attori pubblici.

Quindi si pone il problema di come concettualizzare questi fenomeni e il loro effetto sulla coalizione di governance; per fare questo, dobbiamo rifarci ad un ulteriore corpus di letteratura, in grado di problematizzare il ruolo della finanza immobiliare e le sue conseguenze sui rapporti di forza a livello locale

1.8 La seconda ondata di critiche: gli studi sulla finanziarizzazione del settore immobiliare

Dopo la cosiddetta 'crisi dei mutui subprime' del 2006-2009 si è, comprensibilmente manifestato un notevole interesse per la struttura del mercato finanziario immobiliare; il precipitare della crisi finanziaria, e il suo ritorno sotto forma di crisi del debito sovrano, hanno sollevato un altrettanto comprensibile interesse di ricerca.

Il tema del ruolo degli attori della finanza nelle trasformazioni urbane era stato già parzialmente sfiorato dalla letteratura di Urban Political Economy (cfr Feagin 1987, Logan 1991, Fainstein 1994 Haila, 1991) oltre che nella più vasta letteratura geografica (Harvey 1982, 1985) o sociologica (Sassen 1991), tuttavia le esplorazioni in questo senso restano sporadiche, principalmente collegate al dibattito sulla teoria della rendita (Feagin 1987, Haila, 1988 Harvey 1982, 1985) e solo marginalmente collegate al corpus teorico sviluppato da Molotch e Stone (cfr Fainstein 1994 e Logan 1991 per alcune eccezioni in questo senso).

La riflessione²¹ circa la finanziarizzazione dell'industria delle costruzioni e del real estate parte da un dato di fatto: nel 2005 il valore delle securities scambiate mercato immobiliare mondiale raggiungeva 14 trilioni di dollari (EPRA, 2005). Questo punto di massima è stato raggiunto in un periodo di assoluta finanziarizzazione dell'economia mondiale (cfr Arrighi 1994, Epstein, 2005, Krippner, 2005), come già la letteratura, sulla World City (cfr Friedmann, 1986, Friedmann e Wolff, 1982, Sassen 1991), il corpus relativo alla finanziarizzazione pone il problema della forza relativa degli attori transnazionali e delle modalità con cui questi si interfacciano con i territori che li ospitano.

La letteratura in materia si può dividere sommariamente in due filoni, senza che dalla produzione emergano chiari confini temporali. Il primo filone, decisamente più corposo, investiga le cause della

²¹ Per amor di chiarezza c'è da dire che le riflessioni qui riportate sono ancora troppo recenti per essersi ricomposte attorno ad un progetto di critica efficace dell'UPE 'pre-crisi', ciò non di meno emerge una volontà di porsi in dialogo con il corpus centrale della disciplina e di contribuire al suo rinnovamento .

trasformazione e le sue conseguenze in termini di creazione di nuovi strumenti finanziari e di effetti sulla popolazione locale ed il suo 'diritto alla città' (Harvey, 2008). Il secondo filone osserva più da vicino il coinvolgimento degli attori finanziarizzati in singoli progetti e si propone di investigare le conseguenze dell'avvento; degli attori finanziarizzati su singoli progetti c'è da dire tuttavia che, per buona parte, questo corpus di letteratura è ancora un 'work in progress'.

Possiamo considerare come pertinente a questo sforzo di analisi anche un terzo corpus di letteratura, caratterizzato da una scarsa produzione, ma di rilevante interesse per i temi trattati da questo lavoro, i lavori afferenti a quest'ultima classificazione, sostanzialmente, indagano, il 'ritorno' della crisi finanziario - immobiliare del 2006-2008 sotto forma di debito pubblico delle municipalità e di politiche di austerità.

Per quanto lo studio dei prodotti finanziari immobiliari ed il loro impatto sul 'built environment' risalga, in forma astratta, agli anni '80 (v Harvey 1982, 1985), il primo articolo che ha senso menzionare è di John Logan (1991): descrivendo l'ascesa dei developer finanziarizzati, l'autore statunitense problematizza la costruzione delle risorse strategiche che questi ultimi possono mettere in campo. Facendo un confronto con quanto scritto da Molotch e Logan quattro anni prima si riesce immediatamente a capire il salto logico che esiste fra il 'mondo' della Growth Machine e quello della finanza immobiliare. In primo luogo gli attori descritti da Logan sono sovralocali ed in grado di essere presenti in molteplici mercati contemporaneamente a differenza dei 'parochial capitalists' e dei 'rentiers' molotchiani. In secondo luogo dispongono di strumenti complessi per azzerare i rischi connessi a queste operazioni, principalmente connessi con le tecniche di 'securitizzazione'²² dei prodotti immobiliari, tecniche che permettono ai developer di attingere finanziamenti direttamente dal mercato dei capitali.

A cavallo della crisi, la produzione di articoli sull'impatto delle cartolarizzazioni immobiliari nell'ambito degli urban studies esplose, restituendo un panorama piuttosto articolato dei vari dispositivi finanziari (v. Immergluck, 2008), del loro effetto sull'estremizzazione di fenomeni come il 'predatory lending' (Anselmi 2013a, Wyly et al. 2009), ed il redlining (Hernandez 2009). Comprensibilmente, visto il maggiore sviluppo della finanza immobiliare negli Stati Uniti, la stragrande maggioranza degli articoli si occupa del contesto statunitense; alcune eccezioni in questo senso si possono fare nel caso del contesto europeo; in particolare il contesto Britannico (Wainwright, 2009), ed il contesto italiano (Aalbers 2011, Memo e Caudo, 2012) sono rappresentati.

²² Per securitizzazione si intende una tecnica di 'ingegneria finanziaria' per cui a partire da una massa di prodotti finanziari 'semplici', come ad esempio dei mutui si procede a creare un prodotto derivato il cui prezzo originario è funzione della classe di rischio e della redditività dei prodotti sottostanti. Questo derivato viene poi liberamente scambiato sul mercato dei capitali, o può fungere da base per altre operazioni di securitizzazione.

Le più esaurienti sintesi di questo filone sono datate 2009 e sono da attribuirsi a Kevin Fox Gotham (2009) e Saskia Sassen (2009). Entrambi gli articoli forniscono un background teorico più approfondito, partendo dalle categorie dell'economia politica marxista. Fox Gotham individua nella necessità di produrre 'liquefazione' nel mercato dei capitali, la ratio di alcune scelte politiche effettuate dal governo federale statunitense che, a distanza di anni, hanno portato alla proliferazione di strumenti finanziari derivati ed all'esplosione della finanza immobiliare (cfr anche Gotham, 2006, 2012 sullo stesso argomento). In maniera più precisa, Fox Gotham considera come il governo federale abbia sostenuto, tramite apparati para-pubblici²³, la creazione di un mercato secondario dei mutui²⁴ 'creating liquidity out of spatial fixity' (Fox Gotham 2009), essenzialmente favorendo un processo di standardizzazione dei prodotti finanziari-immobiliari e quindi facilitando la loro scambiabilità sul mercato.

Il contributo di Sassen si concentra sulla circolazione globale dei capitali finanziario-immobiliari: secondo l'autrice la creazione di liquidità nel settore finanziario immobiliare statunitense procede di pari passo con l'apertura di nuovi mercati in altri contesti nazionali per via della diffusione degli strumenti di cartolarizzazione finanziario-immobiliare (v anche Aalbers 2011, Aalbers, 2009 per una prospettiva eurocentrica su queste stesse vicende). Allo stesso tempo, secondo l'autrice, quando impattano su territori e popolazioni economicamente svantaggiate, questi strumenti si configurano come veri e propri fenomeni di 'accumulazione originaria' (2009).

In sintesi, la configurazione finale del settore finanziario immobiliare, che si viene a manifestare a cavallo della crisi è caratterizzata da una forte concentrazione del capitale in una ristretta cerchia di investitori globali (banche, fondi immobiliari, fondi pensione). Questi attori sono accomunati, oltre che dall'uso di strumenti finanziari comuni e da una sensibile dotazione di capitale, dalla capacità di gestire i rischi provenienti da investimenti in contesti multipli senza dover affrontare i sunk costs che caratterizzano ogni contesto locale.

Questi lavori sembrano confermare una carenza nella letteratura di UPE per quanto riguarda la concettualizzazione dei nuovi attori. In sostanza mentre la teoria si 'riarmava' per risolvere il problema della spatial noncorrespondence, l'integrazione globale dei mercati finanziari produceva, in copiose quantità, attori in grado di riproporre lo stesso dilemma su una scala più ampia.

Per quanto la letteratura precedentemente menzionata abbia fornito un notevole contributo nell'analizzare strumenti, dotazioni di asset e criteri decisionali dei nuovi player del mercato finanziario-immobiliare, la letteratura relativa agli effettivi ancoraggi del capitale finanziario

²³ Si riferisce alla Federal National Mortgage Association, alla Government National Mortgage association ed alla Federal Home Mortgage Loan Corporation: questi tre enti para pubblici hanno funto da securizzatore di prima istanza, aprendo le porte alle cartolarizzazioni dei prodotti finanziario immobiliari.

²⁴ Con il termine 'mercato secondario' ci si riferisce allo scambio di prodotti derivati creati tramite tecniche di securitization applicate a mutui immobiliari.

immobiliare in concreti progetti di riqualificazione immobiliare, resta ancora larvale.

Il primo tentativo di rendere conto del ruolo dei nuovi attori secondo un framework di economia politica urbana, risale ai primi anni 90, quando Susan Fainstein (1994) produce uno studio comparativo del ruolo svolto da un maxi developer attivo negli anni 80, Olympia & York, in due mega progetti situati a Londra e New York. Successivamente al lavoro di Fainstein l'argomento 'cade', senza che nella letteratura di economia politica urbana si sviluppi un certo interesse per la materia. Comprensibilmente, l'interesse si risveglierà con il manifestarsi della crisi finanziario immobiliare e darà origine ad una letteratura specifica sul ruolo dei grandi attori finanziario-immobiliari nei processi di trasformazione urbana.

Il contesto italiano è uno dei primi a produrre indagini empiriche, con il lavoro di Francesco Memo, il quale parte precisamente dal lavoro fatto da Fainstein, per effettuare un'indagine delle preferenze e delle attitudini dei grandi developer finanziarizzati (Memo, 2007, 2010) nel territorio di Milano e, successivamente, dell'impatto di questi ultimi sulla produzione di beni pubblici, constatando una riduzione dell'erogazione di edilizia residenziale convenzionata. Fainstein riprenderà l'argomento verso la fine degli anni 2000 (2008) con una comparazione triangolare fra tre mega-progetti situati a Londra Amsterdam e New York, particolarmente interessante è il fatto che questo paper costituisca il primo tentativo di studio comparato, dopo circa un quindicennio, relativamente ai processi di ancoraggio dei developer finanziarizzati. I risultati della ricerca riscontrano, da una parte, 'a *neoliberal concern with competitiveness*' (2008 pg:782) che tocca anche i progetti olandesi ed inglesi, tuttavia a causa delle differenti politiche di regolazione del settore edilizio e delle differenti politiche di pianificazione '*[european projects] manifest greater governmental direction and commitment to egalitarian goals*'.(ivi).

Successivamente al lavoro di Fainstein si inizia a vedere un certo afflusso di studi circa le relazioni fra capitale finanziario e sviluppo urbani. Il contesto italiano è oggetto di studi da parte dei lavori di Savini (2013) Kaika e Ruggero (2013). Significativamente ciascuno di questi lavori studia il contesto milanese, data la maggiore attività dei grandi operatori della finanza immobiliare nella città²⁵. Il contesto britannico viene coperto anch'esso, a parte il lavoro di Fainstein, vi sono alcuni lavori che considerano esplicitamente l'ancoraggio dei grandi capitali finanziari (v. Harrison, 2013, 2014). La letteratura copre anche Parigi, per quanto riguarda il contesto francese (Attuyer et al 2012, Halbert et al. 2014). Le conclusioni di questo gruppo di autori individuano certamente una frattura, con il passato, dovuta alla maggior possanza economica degli attori finanziarizzati ed alla loro capacità di cattura delle istituzioni locali. L'Irlanda a maggior ragione in quanto parte dei

²⁵ Inoltre Tocci (2009) e Bellicini (2011) pur senza fare esplicito riferimento a progetti di rigenerazione, approfondiscono la logica finanziaria della rendita e del settore delle costruzioni a livello nazionale, ponendosi alla convergenza di settore pubblico e settore privato.

PIIGS- rappresenta un caso estremo di sconfitta degli attori pubblici; nel contesto Francese lo Stato mantiene la capacità di indirizzare il progetto di pianificazione e di reclamare una discreta quantità di beni pubblici.

Il contesto svizzero è ben coperto dai lavori fatti da Crevoisier e Theurillat (Theurillat et al. 2010, Theurillat e Crevoisier, 2012, 2013), le conclusioni derivate dallo studio di Zurigo enfatizzano il ruolo dei grandi attori finanziari come 'camera di compensazione' dei progetti di rigenerazione urbana ma sono meno allarmanti dal punto di vista della redistribuzione di beni pubblici²⁶. Haila (Haila, 2008) copre il contesto finlandese, rilevando che la regolazione privata dei grandi progetti di investimento immobiliare ha notevolmente ridotto il controllo pubblico.

In definitiva, provando a fare una sintesi dei contributi proposti in letteratura circa l'effetto della finanziarizzazione su progetti di rigenerazione, possiamo affermare che, per quanto ci sia ancora poca chiarezza circa l'effettivo bilanciamento delle forze, i progetti studiati hanno in comune un determinato business plan che differisce significativamente dal parochial capitalist di molotchiana memoria.

- In primo luogo stiamo parlando di procedure di business standardizzate, è di importanza capitale che si riesca a determinare il valore commerciale di una proprietà, agli occhi di un investitore internazionale, con certezza.
- L'operato dei developer finanziarizzati è caratterizzato dalla capacità di interfacciarsi con i 'flussi globali' di competenze e talenti artistici e produce una capacità di reclutare 'archistar' e contractor di primo livello, il che aumenta, comprensibilmente, il valore totale del manufatto edilizio.
- Parimenti a fronte di una dotazione di capitale fuori dal comune diventa possibile per i contractor attingere al know-how di primo piano di studi legali 'globali'. Questo diventa estremamente importante per la capacità di sfruttare 'loopholes' legali e fiscali.
- Inoltre i progetti caratterizzati da gigantismo ed elevata complessità (Del Cerro Santamaria 2013 v. anche Flyvbjerg et al 2005), risultano molto appetibili per le élite politiche locali, che li vedono come occasione promozione economica del territorio.
- Come conseguenza del gigantismo e della liquidità disponibile si manifesta anche una capacità di sfruttare, in maniera estensiva, la rendita differenziale (v Harvey 1982) e la creazione di utilità di agglomerazione

²⁶ Un lavoro molto influente, anche se non caratterizzato da un framework di UPE, è inoltre quello di Colin Lizieri (2009). Lizieri studia a sua volta i processi di ancoraggio ma non in termini di bargaining ma di logiche locazionali dell'industria del real estate finanziarizzato. I casi analizzati coprono i maggiori centri finanziari mondiali.

Recentemente, Manuel Aalbers, ha proposto una riorganizzazione della letteratura attorno al concetto di Financial Real Estate Complex (Aalbers 2013), ossia di inquadrare il processo di studio dei processi di governance delle trasformazioni immobiliari 'finanziarizzate' all'interno di un framework teorico maggiormente strutturato, che tenga conto sia delle mutazioni del settore immobiliare sia del ruolo di regolatore svolto dallo Stato e dalle amministrazioni locali, il tutto riallacciandosi alla letteratura di UPE classica.

Contemporaneamente ai più recenti lavori sulla finanziarizzazione, si è manifestato un altro insieme di lavori che mette in questione i precedenti lavori di UPE a partire dalle trasformazioni economico finanziarie più recenti. Si tratta di una serie piuttosto variegata di lavori, in dialogo con l'UPE, relativamente all'impatto di crisi fiscale ed austerità su razionale ed obiettivi delle amministrazioni locali. Per quanto gli effetti dell'austerità sullo sviluppo urbano facciano parte del patrimonio disciplinare degli Urban studies sin dagli anni 80 il tipo di riflessione a cui sono interessato si colloca a cavallo degli anni 2000 o, più specificatamente, a ridosso della crisi finanziaria del 2006-2009.

Sia negli anni '80 che a cavallo del nuovo millennio (v Brenner 2004, Brenner e Theodore 2002) l'adozione di politiche di austerità costituisce la risposta preferita del 'neoliberal consensus' alle fasi di crisi economica. La novità delle ultime riflessioni è costituita dall'individuazione di una connessione fra un mercato finanziario ipertrofico, con particolare riferimento alla finanza immobiliare, e gli effetti della crisi finanziaria sui singoli contesti urbani. La caratteristica distintiva dell'offensiva 'austeriana' può essere rilevata nel trasferimento della crisi finanziaria, prima ai bilanci statali, tramite gli effetti dei bailout nei confronti degli attori privati coinvolti nel collasso finanziario e poi, successivamente, tramite una revisione delle politiche fiscali e di budget, che istituzionalizzano una serie di tagli agli attori pubblici locali (Peck, 2012 2014), che impattano direttamente sulla qualità dei beni pubblici disponibili a livello locale²⁷.

In termini di indagini empiriche a livello locale, il panorama in letteratura è piuttosto variegato, la letteratura comprende, lavori effettuati nel contesto irlandese (Fraser et al 2013) e statunitense (Pacewicz, 2012, Weber, 2010) che sottolineano, da una parte il ricorso a strumenti di finanziamento 'esotici' direttamente connessi al mercato finanziario come i TIF²⁸, dall'altra parte

²⁷ Su di un binario parallelo, le riflessioni di Streeck (2011, 2013) sottolineano come il debito pubblico collocato sui mercati internazionali, contribuisca a limitare il potenziale di autonomia dello stato nei confronti degli attori 'di mercato', a cui le élite pubbliche devono fedeltà, in cambio dell'acquisto di titoli di stato. Le politiche di austerità nascono anche, quindi, da una necessità di garantire il rimborso dai capitali ai creditori.

²⁸ Si tratta di un meccanismo per reperire finanziamenti da impiegare in progetti di riqualificazione urbana. Un determinato governo locale contrae debito per un determinato progetto, rivolgendosi ad investitori privati, a questi offre, a garanzia del debito, i futuri incrementi fiscali generati dal progetto di riqualificazione. Una volta ripagato il debito il governo locale torna in possesso di quella parte del gettito fiscale che era stata accantonata per pagare i creditori.

come l'austerità amplifichi i profili di vulnerabilità già presenti nei vari contesti locali, di fatto rendendo più precaria la posizione delle élite pubbliche. Comprensibilmente, i lavori riguardanti il contesto Britannico (v. Harding et al. 2010), ed italiano (Bellicini 2009) rivestono particolare interesse per questo lavoro: si tratta di studi preliminari, privi di capacità comparativa e difficilmente generalizzabili, tuttavia la salienza del tema li rende di sicuro interesse per comprendere le meccaniche di ancoraggio del capitale nel contesto contemporaneo.

1.9 I limiti della letteratura sulla finanziarizzazione

La letteratura sulla finanziarizzazione del settore immobiliare, in definitiva, restituisce una serie di istanze analitiche che possono aiutare nella riformulazione dell'UPE, allo scopo di tenere in conto dei mutamenti avvenuti a partire dagli inizi della bolla immobiliare. Come corpus accademico, questa serie di lavori ha, tuttavia, una discreta quantità di limiti, principalmente correlati con la sua recentissima origine. In primo luogo, per quanto la letteratura in materia sia attraversata da una tensione comparativa (cfr Aalbers, 2012) esistono pochissimi lavori di stampo apertamente comparativo (cfr Aalbers 2011, Fanstein 2008), la stragrande maggioranza dei contributi è costituita da casi di studio singoli.

In secondo luogo, questo tipo di letteratura riesce a dare una panoramica esaustiva dei veicoli finanziari, usati da developer ed investitori istituzionali, cosa che può assicurare una solida base per comprendere il loro potere negoziale in ciascun contesto locale. Tuttavia la teoria fallisce precisamente nel momento in cui si dovrebbe manifestare l'addentellato con il potere statale, in altre parole non ha modo di comprendere come il potenziale disponibile ai developer si trasformi – o meno- in un effettivo predominio all'interno di una concreta coalizione di governance.

Questo accade essenzialmente per due ragioni: la prima, e più macroscopica, è relativa alla novità del fenomeno ed alla conseguente scarsità di lavori empirici in materia. La seconda causa risiede nello stesso limite esperito dalla UPE classica, un'assenza di teorizzazione della forma stato, i rapporti di forza fra developer e amministrazioni pubbliche vengono, al limite, concettualizzati come una versione naif del problema della 'territorial noncorrespondence' sollevato da Cox; la scacchiera è più ampia ma la concettualizzazione degli attori soffre degli stessi problemi: non si capisce in funzione di quali condizioni strutturali i developer riescono ad ottenere quali benefici.

In terzo luogo, la riflessione sulla crisi fiscale è ancora abbozzata, questo rischia di essere un serio handicap per la teoria, in quanto c'è un certo consenso in letteratura circa l'effetto di queste

condizioni sui rapporti di forza locali – mettono l'élite pubblica in una condizione svantaggiosa- ma come avviene per l'avvento degli attori finanziarizzati, senza un adeguato modello di bargaining, diventa difficile analizzare in che modo influiscono su decisioni concrete.

Un tentativo di ricomporre tutte queste istanze è in corso, attraverso le riflessioni relative al 'Financial Real Estate Complex' (Aalbers 2013) ma è ancora presto per misurare il successo di questa operazione.

1.10 Conclusione

In chiusura della rassegna della letteratura, diventa possibile definire i confini del problema analitico che questo lavoro si pone. Le teorie di UPE affrontano il problema della rigenerazione urbana ed, in generale delle trasformazioni del built environment a partire dai rapporti di forza fra attori, dalle variabili strutturali che definiscono il contesto e dalla dotazione di risorse critiche che ciascun attore detiene.

Tuttavia i modelli che vengono elaborati negli anni '80 e '90 sono scarsamente utili per affrontare la situazione odierna: in primo luogo perché spesso si tratta di lavori non comparativi poiché focalizzati su una singola realtà nazionale; in secondo luogo perché non prendono in adeguata considerazione il fatto che lo sviluppo di un sistema finanziario-immobiliare ed i fenomeni di state retrenchment si manifestano con la diffusione delle politiche di austerity.

A loro volta il patrimonio di letteratura circa la rivoluzione finanziaria manca di evidenza empirica circa gli effetti della stessa, a livello di singolo progetto. In maniera particolare si nota solo un piccolo numero di lavori che si occupa delle reazioni fra operatori immobiliari finanziari e autorità pubblica, inoltre nessuna di queste lo fa all'interno di un framework esplicitamente comparativo. Per questa ragione la letteratura ha sofferto di un deficit di generalizzabilità che, ancora oggi costituisce un problema.

Lo scopo che questo lavoro si propone, quindi è di costruire sulla letteratura precedentemente citata ed osservare empiricamente se, a fronte dell'avanzata di austerity e finanziarizzazione, sia cambiato qualcosa nelle equilibrio di forze fra attori pubblici ed attori privati nell'ambito dell'urban renewal.

Stando agli approcci precedenti, infatti, ci si aspetterebbe che, in un contesto come quello europeo, in cui risiedono i due casi che verranno analizzati nel corso di questo lavoro, si manifestasse un predominio delle élite pubbliche, tuttavia considerando i nuovi fattori strutturali emersi negli ultimi anni questo potrebbe non essere più il caso.

La simultanea presenza di grandi capitali controllati da attori privati e dell'erosione della capacità di spesa – e quindi di regolazione e programmazione economica – delle autorità pubbliche minaccia di ridurre, di molto le risorse critiche disponibili agli attori pubblici e quindi danneggiare la loro posizione negoziale nei confronti del capitale privato. In aggiunta a questo c'è la necessità di comprendere la portata del fenomeno, poiché essendo in presenza di un fenomeno che si è manifestato su scala quantomeno continentale diventa di primaria importanza capire se differenti contesti nazionali manifestino risposte differenti. Per raggiungere questi scopi c'è la necessità di affidarsi ad un framework analitico chiaro, trasparente ed intrinsecamente comparativo.

2. Metodologia, un modello per l'analisi: problema e ipotesi di ricerca

In precedenza abbiamo visto come la letteratura di Urban Political Economy (UPE) sia scarsamente equipaggiata per affrontare le trasformazioni indotte da finanziarizzazione ed austerità, nello specifico mancano analisi relative all'impatto di queste due forze su progetti di rigenerazione su larga scala.

Questo lavoro si configura come un'analisi di due megaprogetti - di durata pluridecennale: il progetto Garibaldi Porta Nuova a Milano e la rigenerazione dell'area ex portuale di Salford Greater Manchester. Per ottenere questo scopo, si muove nell'alveo della letteratura di UPE. Lo scopo finale è quello di portare un contributo, che possa aiutare a comprendere gli effetti che, sia l'esplosione della finanza (Sweezy e Magdoff 1987, v. Foster, McChesney 2012, Sweezy 1994),¹ sia l'avvento delle politiche di austerità (v. pg 31), hanno avuto sulle operazioni di rigenerazione urbana. Le precedenti configurazioni di UPE, come visto in precedenza, convergono verso un modello teorico che si focalizza sull'effetto del contesto economico e politico sui rapporti di forza fra attori pubblici e privati, all'interno di coalizioni di governance urbana, postulando altresì che questi siano portatori di interessi idealmente discordanti (pg. 25).

Kantor e Savitch (Kantor et al 1997, Kantor e Savitch 2002, 2005) effettuano un'efficace sintesi della letteratura precedente, rilevando che le condizioni strutturali in grado di modificare i rapporti di forza locali ricadono, principalmente, in due fattori: integrazione fra livelli di governo, e posizione di mercato. Queste modellano rispettivamente, da una parte, la capacità dell'élite locale di ricevere supporto – politico o economico - dai livelli superiori dell'amministrazione pubblica², dall'altra, la capacità, del tessuto urbano locale, di attrarre capitali dal settore privato. Condizioni di forte integrazione e buona capacità di attrarre capitali rinforzano la posizione della componente pubblica della coalizione di governance³, favorendo un esito pro pubblico del processo di rigenerazione. Nello specifico, l'esito pro pubblico si manifesta con una redistribuzione della rendita sotto forma di beni pubblici.

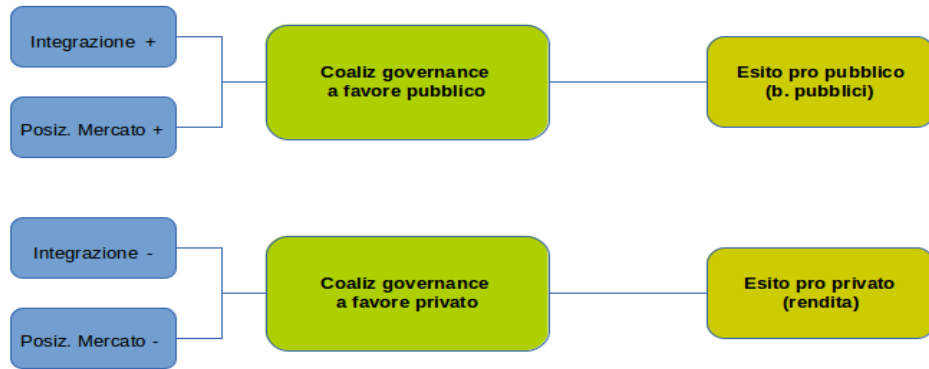
La figura 2.1 riporta, in sintesi, il modello di Kantor e Savitch.

1 Ed, in particolare, la finanziarizzazione dei mercati immobiliari (Aalbers 2009, Sassen 2009)

2 E quindi di risolvere il problema della territorial noncorrespondence (Cox e Mair 1988, Cox 1993) a favore delle amministrazioni pubbliche.

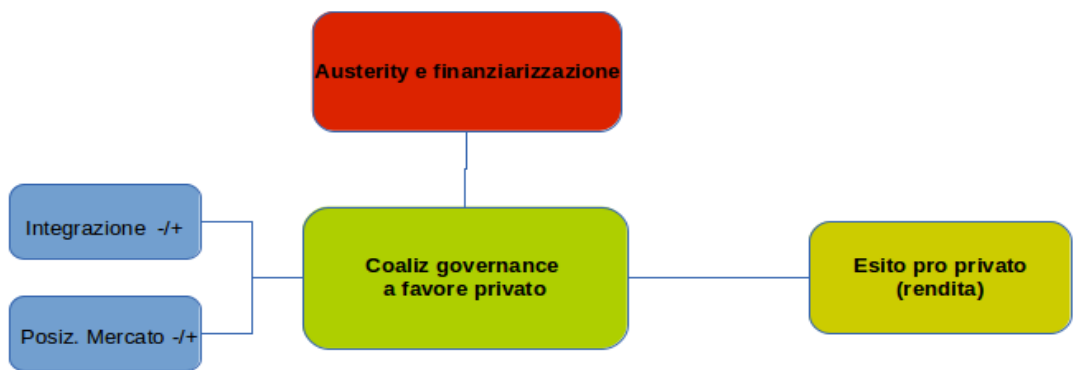
3 Il lavoro di Kantor e Savitch funge qui solo da esempio, anche la totalità delle riflessioni europee sull'UPE seguono, in maniera meno strutturata, lo stesso percorso, quando enfatizzano le differenze strutturali fra il ruolo dello stato nel contesto europeo e in quello statunitense

Fig 2.1: Il Bargain Context Model semplificato



Prendendo atto di questo modello, il problema che anima questa indagine è se austerità e finanziarizzazione abbiano ristrutturato i contesti locali a favore della frazione privata della governance coalition. In sintesi, e rispetto a fig 2.1, si può pensare che le nuove condizioni prelaionino l'effetto del contesto locale come segue.

Fig 2.2: Nuove condizioni strutturali?



Tre ragioni principali, mi spingono a sostenere che questa 'working hypothesis' possa manifestarsi nel contesto politico ed economico attuale. In primo luogo i mega progetti godono di crescente popolarità (Santamaría 2013, Flyvbjerg et al. 2003), questo accade poiché l'enorme visibilità ed il potenziale

economico, a questi collegato, li rende particolarmente attraenti per le élite politiche locali⁴. In secondo luogo, bisogna tenere presente che questo ancoraggio di capitale avviene in un contesto economico-politico caratterizzato da un 'hollowing out' dello Stato (Jessop 1994, Jessop and Sum 2006), da una crisi fiscale dello stato nazione (Streeck, 2011 2013) e delle amministrazioni locali (Bellicini 2011, Tocci 2009, Harding et al 2010) e, soprattutto, da un'avanzata della logica imprenditoriale (Harvey 1989).

Nelle amministrazioni locali la somma di queste circostanze produce un contesto strutturale il cui effetto è di rendere particolarmente necessario, per il sostegno dell'economia locale, un continuo approvvigionamento di investimenti, pubblici o privati. In questo contesto si situa un fattore nuovo, ossia l'enorme disponibilità di capitale degli operatori immobiliari finanziari, generata dalla fase crescente del mercato immobiliare globale. Ad esempio durante i primi anni 2000, nel decennio 2001-2011, gli investimenti immobiliari realizzano un incremento⁵ di valore dell'ordine del 30%, per quanto riguarda l'Italia e del 64% per quanto riguarda il Regno Unito (The Economist 2014).

In un contesto caratterizzato da desiderabilità dei megaprogetti, austerità e forte crescita dei rendimenti immobiliari, gli operatori immobiliari, sono in grado di offrire alcune competenze essenziali per portare a termine un grande progetto di rigenerazione urbana. In primo luogo, hanno la capacità di poter attingere ai capitali accumulatisi durante il periodo 'euforico' dei mercati immobiliari, sia attraverso capitali propri, sia attraverso l'emissione di prodotti finanziari (Logan 1991, Fainstein 2001) sia, infine, attraverso linee di credito privilegiate. In secondo luogo, se dotati di una certa intensità di capitale, sono in grado di proporre un tipo di sviluppo immobiliare che sfrutti, al massimo, non solo le utilità di scala (Sassen 1991), ma soprattutto quelle di scopo ed agglomerazione (Molotch e Logan 1987 pg:277). Questa capacità, a sua volta, permette l'attrazione dei cosiddetti 'Blue Chip Tenants' (v. Lizieri 2009) e quindi di tutta un'ecologia di attori economici che si trasferisce in prossimità dell'Anchor Tenant' nella speranza di sfruttare, a loro volta, le utilità di agglomerazione.

A fronte di queste deduzioni, diventa necessario, trasformare questa intuizione in una serie di 'assunti verificabili' (King, Keohane e Verba 1994) in grado di fungere da effettive domande di ricerca, per farlo serve appoggiarsi all'apparato teorico dell'UPE. Sia Molotch sia Clarence Stone assumono che gli interventi di riqualificazione siano l'esito di un processo negoziale fra attori pubblici e privati, e che ciascuno di questi sia dotato di differenti risorse utili per il completamento del progetto. Il contesto

4 Che possono promettere ricadute particolarmente allettanti in termini di 'trickle down economics', lavoro oppure occasioni di guadagno per gli attori economici locali a partire dall'indotto generato dal megaprogetto

5 Ancora più estremi sono i dati pre-crisi, infatti nell'arco temporale 2001-2006 gli incrementi sono del 43% in Italia e del 73% per il Regno Unito (fonte: Economist 2014)

politico ed economico favorisce una determinata distribuzione di risorse, a sua volta la concentrazione di risorse critiche esercita un effetto strutturante sulla coalizione di governance. Ciò che Stone definisce 'Systemic Power' (Stone 1980) si manifesta quando alcuni attori, dotati di un maggior quantitativo di risorse critiche, riescono a portare gli altri attori sulle proprie posizioni. Ciò avviene nella misura in cui gli attori con minore dotazione di risorse percepiscono le posizioni dell'attore leader come 'convenienti', ossia nel momento in cui l'organizzazione del progetto promossa dall'attore – o dagli attori- leader rappresenta un'alternativa – fra le molte, teoricamente, disponibili – in grado di minimizzare i rischi ed assicurare il completamento del progetto⁶.

Per favorire una maggiore chiarezza relativamente a cosa si vuole individuare durante il processo di indagine empirica, è utile esprimere il modello teorico che sorregge le ipotesi di ricerca in termini di relazioni fra variabili: come variabile indipendente consideriamo la configurazione della coalizione di governance, come variabile dipendente consideriamo l'effettiva implementazione del progetto di rigenerazione.

La configurazione della coalizione di governance viene utilizzata come variabile indipendente, attraverso un riconoscimento della distribuzione delle risorse critiche, oltre che dei rapporti di forza che ne conseguono. Per quanto riguarda la dotazione di risorse critiche, si considera tale qualunque risorsa scarsa ed utile per completare il progetto, principalmente si tratta di capitali e terra, ma non è escluso a priori che le risorse critiche si presentino sotto altra forma⁷. In conseguenza della concentrazione di risorse i rapporti di forza si strutturano in favore della frazione pubblica, o privata, della coalizione di governance, con le modalità precedentemente esposte (cfr pg 25).

La capacità del progetto di generare beni pubblici è utilizzata come variabile dipendente tramite un processo lievemente più complicato. In primo luogo si assume (da Kantor e Savitch 2002) che esista un interesse divergente tra frazione pubblica- che mira a massimizzare i beni pubblici- e privata- che intende massimizzare la rendita fondiaria- della coalizione di governance. In secondo luogo, avvalendoci della concettualizzazione precedentemente effettuata, diventa possibile rilevare la variabile dipendente come l'ammontare di beni pubblici, realizzati a seguito dell'effettiva implementazione del progetto. Per misurare la nostra variabile dipendente, sarà necessario effettuare una ricognizione,

6 Quando questo accade gli interessi dell'attore leader trovano soddisfazione ed, al tempo stesso, gli interessi degli altri attori trovano soddisfazione. È importante notare come gli attori 'minori' ricevano un ritorno minore, rispetto a quanto avrebbero ottenuto se fossero stati in grado di sviluppare il progetto da soli. Cionondimeno un ruolo di leadership, esercitato da un determinato attore, implica la capacità, mediante un uso negoziale delle risorse, di favorire la cooperazione fra membri della coalizione di governance; ciò avviene dimostrando che le altre alternative disponibili sono, in linea di principio, difficilmente praticabili .

7 Come ad esempio know how critici o capacità di persuasione nei confronti di attori terzi.

all'interno di ciascuna fase, del tipo ed entità di beni pubblici⁸ vis-a-vis la semplice produzione di rendita. Come beni pubblici saranno considerati:

- Amenities (parchi, zone pedonali, strutture ricreative, verde attrezzato e non etc.) ed, in generale, tutte quelle parti del progetto il cui scopo è il miglioramento della qualità della vita in una data area geografica.
- Servizi erogati nel contesto del progetto (es. Housing sociale, iniziative di community outreach etc)
- Introiti fiscali addizionali⁹ generati dal progetto.

In maniera più precisa, ciò che farò sarà dividere la vicenda storica in differenti fasi, in funzione della configurazione della coalizione di governance e dei rapporti di forza che si manifestano al suo interno. Successivamente ciascuna fase sarà letta - in sede di analisi del materiale empirico- come una serie di negoziati tra frazioni della coalizione di governance, i quali possono produrre o beni pubblici, oppure una tutela della rendita fondiaria. Ciascun singolo negoziato definisce un'osservazione sulla variabile dipendente. Se la maggioranza delle osservazioni avrà dei valori ' pro privato'- ossia attesterà che c'è stata implementazione di pratiche progettuali che favoriscono la rendita, a discapito della redistribuzione in forma di beni pubblici - considereremo la variabile nel suo complesso pro-privata.

2.1 Ipotesi di ricerca

Per maggiore chiarezza formulo alcune domande di ricerca sotto forma di 'assunti verificabili', partendo dal considerare i progetti come una serie di negoziati ipotizzo che:

-
- 8 Adotto una concezione estremamente rudimentale di bene pubblico che, in questa sede, sta per servizio o amenity incluso nel progetto e disponibile alla cittadinanza. Si tratta sicuramente di una definizione parziale e decisamente attaccabile ma bastante per lo scopo di questo lavoro. Quello della redistribuzione della rendita in forma di servizi ed amenities è un tema più volte frequentato dalla letteratura di studi urbani. La definizione di 'bene pubblico' a cui mi rifaccio è, intuitivamente, simile a quelle adottate da Castells (1979) e Saunders (1986 pg 131)
 - 9 Difficilmente la fiscalità viene considerata quale variabile dipendente nei lavori di UPE che si occupano empiricamente di urban renewal, raramente la si vede come una questione da investigare empiricamente, più spesso la si usa come variabile contestuale per spiegare l'azione dei membri della coalizione di governance. In questo lavoro io adotto entrambi gli approcci, le condizioni della finanza municipale sono sia una variabile strutturale - quando misurano il peso della fiscalità vis-a-vis i trasferimenti – sia una componente della variabile dipendente: quando misurano i guadagni che il comune può ottenere, attraverso la tassazione, da una determinata implementazione del progetto.

H1: “ i processi di finanziarizzazione e la promozione delle politiche di austerità abbiano favorito la frazione privata della coalizione di governance, a scapito di quella pubblica”.

per maggiore precisione, questo assunto può essere separato in due parti:

H2: “a causa del vantaggio negoziale, esperito dalla componente privata l'esito dei negoziati produrrà un progetto il cui fine principale è la produzione di rendita fondiaria”.

H3: “ per la stessa ragione le élite pubbliche si troveranno a dover ridimensionare i loro obiettivi, relativamente al progetto di rigenerazione, quindi si osserverà una diminuzione dei beni pubblici”.

Queste ipotesi guidano l'analisi dei processi che hanno portato all'implementazione attuale di Garibaldi Repubblica a Milano e di Mediacity UK a Salford. Qualora si dovesse riscontrare che, successivamente all'avvento degli operatori finanziari immobiliari, la maggioranza dei negoziati si è conclusa con un'elargizione di beni pubblici si dovrà ritenere falsificata la teoria che anima questo lavoro. Nel caso opposto, ci troveremo di fronte ad una nuova forma di coalizione pro privata, in un contesto, come quello europeo che, in precedenza, si supponeva tendenzialmente ostile a questo genere di configurazione dei rapporti di forza fra attori.

Le caratteristiche di questa nuova configurazione saranno, successivamente, analizzate con gli strumenti dell'UPE. Qualora le teorie dovessero essere confermate, esclusivamente nelle fasi più recenti dei rispettivi progetti, sarà chiaro che la causa della leadership della frazione privata sarà da ritrovarsi nei fenomeni di finanziarizzazione e nelle politiche di austerità.

2.2 Disegno della ricerca

L'impostazione di questo lavoro è quella di una 'small n research' (Gerring 2006), caratterizzata da due casi, analizzati in profondità. Uno degli scopi di questo lavoro è quello di formulare un'analisi che

vada al di là dei singoli casi, permettendo una certa possibilità di generalizzare; il modo migliore per ottenere ciò, in un disegno di ricerca caratterizzato da due casi, è quello di moltiplicare il potere esplicativo del singolo caso selezionando casi 'critici' (Flyvbjerg 2001, 2006, Gerring 2006, pg: 89; Yin 2013) in quanto altamente significativi. Secondo George e Bennett è possibile aumentare la significatività dei casi adottando l'approccio del 'typological theorizing' (George and Bennett 2005 pg: 235) ossia costruendo, a partire dalla propria teoria, una tassonomia di casi in funzione dello stato delle variabili significative, favorendo la comparazione¹⁰ fra tipi e quindi generalizzabilità delle ipotesi¹¹. Nel caso di questo lavoro, poiché si sostiene che gli effetti della 'rivoluzione finanziaria' prelaiano quelli esercitati dal contesto locale, i casi saranno scelti in base alla configurazione del contesto locale di riferimento. Il raggiungimento di questo scopo sarà facilitato dall'adozione del bargain context model di Kantor e Savitch, su cui ci si baserà per la selezione dei casi: integrazione fra livelli di governo e posizione di mercato definiscono un contesto negoziale¹², il quale può essere favorevole, o meno, a ciascuna delle due frazioni -pubblica o privata- della coalizione di governance. Per convenzione esprimiamo, con un segno più, le configurazioni favorevoli all'élite pubblica.

Tab 2.1: Tassonomia dei contesti negoziali

| Posizione di mercato | Integrazione fra livelli di governo | |
|----------------------|-------------------------------------|-----|
| | + | - |
| + | +/+ | +/- |
| - | -/+ | -/- |

10 Sul metodo comparativo in urban studies si vedano (Robinson 2011, Brenner 2001, Pickvance 1986)

11 In termini più formalizzati “[typological theorizing] is designed to minimize within-type variation and maximize variation between types” (George and Bennett 2006 pg:238) questo permette di isolare casi critici, poiché: “ Such analysis can facilitate the construction of though tests by identifying which types might constitute [...] critical cases”(ivi pg: 253) . Questo approccio risponde molto bene alle esigenze di questo lavoro che vuole assicurare una buona generalizzabilità a partire da un numero ridotto di casi.

12 Si tratta, in realtà di una versione che si basa esclusivamente su due dei quattro fattori proposti da Kantor e Savitch, i restanti due popular control e local culture risultano scarsamente utili per questo lavoro, in quanto rilevano degli equilibri politici che si esprimono a livello cittadino e poco importano nella singola coalizione di governance, che si sviluppa attorno ad un progetto di rigenerazione.

In base a tab 2.1, il progetto situato in un contesto caratterizzato da un valore positivo per entrambe i fattori strutturali, sarà quello caratterizzato da una maggiore capacità di generare beni pubblici. Per quanto riguarda i progetti 'situati' all'interno delle altre celle della tassonomia, la possibilità che questi generino beni pubblici – vis-a vis una semplice valorizzazione privata della rendita fondiaria – decrescono con la distanza dalla cella in alto a sinistra. Non potendo coprire la totalità dei campi, una buona strategia campionaria consiste nel selezionare casi che soddisfino il principio del 'caso cruciale' (v. Eckstein 1975), ossia il caso che implica un 'most difficult test for an argument' (Gerring 2006 pg 115). Nel caso di questo lavoro i casi che rientrano nella casella in alto a sinistra rappresentano un test particolarmente difficile per l'ipotesi, in quanto le condizioni sono le più ostili possibili per la conferma delle ipotesi. In caso di conferma, quindi, l'ipotesi non sarebbe generalizzabile solo per i casi selezionati ma anche per le altre tre celle della tassonomia. Se l'esito pro-privato del processo di rigenerazione si manifesta nelle circostanze più favorevoli all'élite pubblica, è ragionevole aspettarsi che, in circostanze meno favorevoli, si manifesti un predominio della frazione privata della coalizione di governance.

Le due variabili che descrivono il contesto entro cui si manifestano i casi sono quindi mutate dal Bargain Context Model: posizione di mercato (Mercato) ed integrazione dei livelli di governo (Integrazione). Per quanto riguarda la rilevazione di dati, relativi allo stato del contesto, questo lavoro prova, per esigenze di comparabilità e per quanto possibile, a mantenere il modus operandi di Kantor e Savitch. Entrambe le variabili possono strutturare o un contesto decisionale a favore della frazione pubblica o a favore di quella privata. Essenzialmente definisco una forte integrazione come una condizione in cui esistono:

- Una fiscalità centralizzata e ingenti trasferimenti messi in atto dallo Stato centrale- o dalle amministrazioni regionali- verso le amministrazioni locali. (fiscalità)
- Evidenza di un'attività di supporto alla pianificazione economica ed urbanistica, svolta dai livelli superiori delle istituzioni governative (regioni provincie etc) (supporto verticale)
- Evidenza di un coordinamento orizzontale fra municipalità, per raggiungere gli stessi scopi (supporto orizzontale)

Per determinare il valore della variabile mi affiderò, in parte, alla ricognizione di dati quantitativi

relativi alla fiscalità locale, in parte alla ricognizione di documenti.

i dati che concorrono a comporre la posizione di mercato sono quantitativi, questi misurano la performance di un'area su una serie di indicatori, permettendo la creazione di un indice che favorisce il raffronto con altre aree di pari dimensione¹³. In pratica un'area municipale dotata di una forte posizione di mercato è caratterizzata da una serie di caratteristiche in grado di rendere la città appetibile agli investitori:

- un processo di riconversione industriale coronato da successo¹⁴
- una popolazione in crescita
- una forza lavoro altamente scolarizzata
- un alto PIL procapite
- buone connessioni con le reti di trasporto nazionali ed internazionali¹⁵
- una rendita fondiaria alta sia per il settore residenziale che per il mercato degli uffici
- una bassa 'vacancy rate'¹⁶ nel mercato degli uffici

Nella misura in cui lo stato dei dati confermerà questi idealtipi, si potrà comprendere se il contesto locale è favorevole, o meno, alle élite pubbliche.

2.3 Lo stato dei casi in relazione al contesto

I casi selezionati rappresentano due progetti in altrettante città, Milano e Salford Greater Manchester, caratterizzate da un contesto negoziale relativamente favorevole alle élite pubbliche, oltre che dalla

13 Le aree di riferimento sono state, per ragioni di reperibilità dei dati, calcolate a livello di nuts 3 ossia la GMA per il caso britannico e la provincia di Milano per il caso italiano

14 Nel caso specifico sarà misurata la percentuale di lavoratori impegnata nell'industria manifatturiera contro la percentuale di lavoratori impegnata nell'industria dei servizi

15 Queste misure non sono originariamente presenti in 'cities in the International marketplace' poiché provengono dall'Urban Audit che probabilmente, non era disponibile agli autori. Ho deciso di includerle poiché il potenziale di estrazione di rendita fondiaria- e quindi l'inclinazione ad investire in un determinato contesto- è strettamente collegato all'infrastrutturazione del luogo.

16 Si tratta della percentuale di tutte le unità che, nel contesto di un determinato mercato immobiliare risultano vacanti in un dato periodo

durata pluridecennale. I progetti sono anche accomunati, dalle grandi dimensioni e dall'avvento di un developer con ampie disponibilità economiche, a ridosso della metà degli anni 2000. Poiché ciò che mi interessa è favorire la generalizzabilità dei casi nel presente, i dati qui riportati si riferiscono, principalmente, al passato recente- circa gli ultimi dieci anni- eventuali variazioni significative, in periodi precedenti, verranno esplicitate direttamente nei capitoli empirici.

Per quanto riguarda l'integrazione fra livelli di governo Milano si configura come segue. La fiscalità locale subisce numerosi mutamenti in quanto, da un modello basato sulla finanza di trasferimento¹⁷, in funzione fra l'inizio degli anni 70 e circa, la metà degli anni 90¹⁸, per via degli effetti progressivi della Legge Amato (1992), si passa ad un modello di fiscalità basato direttamente sulla tassazione riscossa dagli enti locali. Nei comuni italiani le entrate generate dai trasferimenti passano da circa l'80% degli introiti – a cavallo degli anni 80- al 41% nel 2010 (ISTAT 2011b) Milano non fa eccezione in maniera significativa¹⁹. La transizione verso una fiscalità 'locale' genera una maggiore vulnerabilità²⁰ delle elites locali, poiché vi è necessità di attirare capitali dall'esterno, per scongiurare una crisi fiscale²¹ dell'amministrazione.

Per quanto riguarda il supporto verticale riguardo a pianificazione e sviluppo economico, il contesto italiano e milanese è caratterizzato da una forte integrazione. Nel periodo 1980-2000 le normative sulla pianificazione vengono emanate dallo stato centrale con legislazione nazionale (Oliva 1996) ed applicate dalle municipalità, che sono dotate di capacità di regolare in maniera piuttosto stringente lo sviluppo del built environment. Successivamente alla riforma del titolo V della Costituzione (2001-2006), le competenze relative a pianificazione e sviluppo economico passano, principalmente, in capo ai nuovi governi regionali. Nonostante un processo di neoliberalizzazione (Goldstein et al 2007, Della

17 Si definisce 'finanza di trasferimento' quella componente delle entrate di un ente locale generata da trasferimenti di capitali effettuati da livelli superiori dell'amministrazione pubblica.

18 Di fatto questo è il periodo coperto da Kantor e Savitch per quanto riguarda la città di Milano (v Kantor e Savitch 2002 tab 3.3)

19 Sarebbe stato più opportuno avere i dati relativi al Comune di Milano tuttavia l'amministrazione comunale si è rivelata reticente nella divulgazione dei dati, in aggiunta a questo i database esistenti (Ministero dell'Interno 2014; OpenPolis 2014) che contemplano la posizione individuale di Milano, non coprono gli anni precedenti il 1998. Data la natura centralizzata del fisco italiano ritengo che, la media di tutti i comuni rappresenti, rispecchi con uno scarto accettabile per questo lavoro, la situazione del Comune di Milano.

20 Per amor di chiarezza, tuttavia, questa debolezza va messa in contesto, è sicuramente vero che esiste uno stimolo per le amministrazioni locali a generare introiti tramite l'aumento della base imponibile, ad esempio favorendo la rilocalizzazione di aziende ed abitanti, è anche vero, tuttavia, che il Comune non può effettuare un controllo sostanziale sulle aliquote fiscali ma si deve limitare a recepire le decisioni prese dal Governo Centrale in materia di fiscalità. Di fatto tutto ciò che una municipalità italiana può fare è regolare un addizionale su alcune imposte legate alla valorizzazione degli immobili. In questo modo le tasse locali fungono, più o meno, da 'trasferimenti mascherati' il cui importo viene comunque definito, per la maggior parte, dal governo centrale.

21 Per quanto riguarda la situazione di imminente crisi fiscale dei comuni e la sua connessione con le riforme fiscali dei primi anni 90 vedi Bellicini (2011) e Tocci (2009)

Seta e Salzano 1993, Salzano 2011, v. anche Boatti 2011), per quanto riguarda le procedure di pianificazione, la capacità dell'amministrazione comunale di controllare lo sviluppo edilizio resta, significativamente alta. Allo stesso modo, per quanto riguarda il supporto orizzontale, Regione e Provincia possono fungere da 'camere di compensazione' per lo sviluppo economico, poiché dotate delle risorse legislative ed economiche per impostare una pianificazione intercomunale. In sintesi l'integrazione fra livelli di governo, nel periodo 1980-2000 è forte su tutte e tre le componenti mentre, nel periodo 2000-2011 è, relativamente debole sulla fiscalità - ha un sistema di tassazione localmente riscossa- ma continua ad essere forte sulle altre due componenti.

Nel caso di Salford la situazione dell'integrazione fra livelli di governo è parzialmente differente da Milano. La fiscalità è caratterizzata, da sempre²², da un modello centralizzato, le fonti di finanziamento delle amministrazioni locali Inglesi sono, sostanzialmente tre: i grants concessi dal governo centrale²³, la redistribuzione delle non domestic rates²⁴- che, di fatto, rappresentano un altro tipo di trasferimento erogato dal governo centrale a vantaggio delle amministrazioni locali- e la Council Tax, una tassa sulla proprietà immobiliare residenziale, che rappresenta l'unica vera e propria tassa locale²⁵. Durante il governo Con-Dem, attualmente in carica, si manifestano consistenti tagli ai trasferimenti questo tuttavia non intacca l'impianto della fiscalità locale, la quale resta saldamente ancorata ai trasferimenti generati attraverso la redistribuzione della fiscalità riscossa dal governo centrale.

A proposito della capacità di amministrazioni sovralocali di fornire supporto alle municipalità, il contesto inglese è sensibilmente diverso da quello italiano (Deas e Giordano 2003; Giordano e Roller 2003) poiché caratterizzato da una minore formalizzazione, istituzioni regionali sono presenti solo in forma larvale. La North West Development Agency²⁶, durante l'ultimo periodo del governo Laburista

22 Il sistema attuale è in vigore dal 1993, e rappresenta un'evoluzione in linea di continuità con i sistemi fiscali precedenti, altrettanto basati su trasferimenti, finanziati dalla fiscalità generale nel corso degli anni la quota di introiti generata dai trasferimenti si è ridotta dall'89% (1993) al 75% (2010) ma continua a restare assolutamente la prima fonte di entrate per quanto riguarda le amministrazioni locali (Fonte: DCLG 2013). Anche in questo caso non sono disponibili i dati per quanto riguarda l'amministrazione di Salford ma vale quanto già detto per il caso italiano, la natura centralizzata del sistema fiscale fa sì che la media nazionale possa fungere da affidabile proxy per quanto riguarda le amministrazioni locali.

23 Questi possono essere preallocati per specifiche spese (ringfenced grants), oppure possono essere disponibili per essere spesi senza particolari vincoli (revenue support grants)

24 Si tratta di una tassa sulla proprietà immobiliare utilizzata a scopi produttivi o commerciali, introdotta in forma attuale nel 1990, si differenzia dalla Council Tax poiché i proventi generati dall'imposizione fiscale vengono, generalmente, dapprima fatti confluire in un pool comune a livello nazionale e poi redistribuiti per ciascuna singola autorità, secondo una formula stabilita dal governo centrale. i criteri di redistribuzione possono comunque variare, in funzione di accordi fra governo centrale e municipalità

25 Anche nel caso britannico le amministrazioni locali non hanno grandi possibilità di modificare le aliquote fiscali della Council Tax, possono limitarsi a piccoli aggiustamenti, in aggiunta un sistema di premialità sostenuto dal governo centrale scoraggia gli aumenti delle aliquote.

26 La Northwest Development Agency è stata un 'non-departmental public body' (i.e. un Quango) con delega allo

(1998-2012), svolge, in parte, la funzione di coordinamento e pianificazione economica a livello regionale, tuttavia le sue competenze – e la dotazione di risorse economiche proprie – sono sensibilmente inferiori, rispetto ad una regione italiana. Per quanto riguarda il coordinamento orizzontale, la struttura amministrativa inglese non ha un corrispettivo delle provincie, tuttavia l'area metropolitana di Manchester rappresenta, un caso particolare poiché è una delle pochissime zone, sul territorio inglese, ad essere dotata di un'istituzione 'provinciale', la Greater Manchester Authority (GMA). Per quanto sia priva di poteri legislativi la GMA ha a disposizione un ammontare limitato di fondi, finanziato dalla fiscalità locale, e dagli stanziamenti effettuati dall'Unione Europea, i quali possono essere spesi per favorire la pianificazione economica della regione metropolitana²⁷.

A fronte di questo quadro di effettiva difficoltà nel risalire la scala da parte delle élite pubbliche locali esistono, tuttavia, una serie di correttivi che sarebbe scorretto non tenere in conto, infatti i canali attraverso i quali le élite pubbliche risalgono la scala sono principalmente informali: passano attraverso la capacità di fare lobbying a favore di una determinata proposta. Nel caso specifico di Salford, si può dire che la capacità delle élite locali di relazionarsi con il governo centrale ed i vari quangos, è decisamente ben sviluppata (Henderson et al 2007 v. cap 4)

L'assenza di istituzioni regionali e l'attitudine al 'laissez-faire' in ambito economico si riflette anche nell'ambito della pianificazione. A differenza dell'Italia i progetti sono gestiti esclusivamente secondo una modalità di 'urbanistica contrattata' eventuali conflitti fra developer ed amministrazione vengono ricomposti in sede legale o, preferibilmente, attraverso una mediazione del 'Ministry for Environment'. In sintesi Salford, ha una posizione molto forte sull'indicatore relativo alla fiscalità e debole relativamente a supporto verticale ed orizzontale.

In relazione alla posizione di mercato, entrambe le municipalità hanno una posizione piuttosto solida, come si può notare confrontando le loro posizioni con quelle di altri dodici contesti urbani europei

sviluppo economico del nord-ovest inglese. Fra i suoi compiti ricadevano lo smistamento dei fondi europei, di alcuni fondi nazionali, ed il supporto alla pianificazione economica ed edilizia, principalmente svolta dalle municipalità. Nel 2012 è stata abolita dal governo Con-Dem

27 Generalmente ricade sotto la competenza della GMA la progettazione e sviluppo della rete di trasporto e la regolazione di alcune delle utilities locali

scelti fra le città più grandi²⁸ di dimensioni paragonabili a quelle di Milano²⁹.

Tab 2.2: condizioni di mercato in 14 città

| | forza lavoro | | | demograf. | economia | | Res. RE | Comm. RE | |
|---------------|--------------|----------|-----------|-----------|------------|---------------|------------|------------|--------------|
| | % manif | %servizi | % skilled | incr dem | gdp locale | gdp procapite | Value m2/€ | prime rent | vacancy rate |
| Milano | 15.7 | 39.1 | 20.7 | -0.07 | 149250 | 37900 | 2715 | 475 | 11 |
| Barcelona | 24.1 | 13.4 | 25.3 | 0.98 | 146468.9 | 30800 | 3207 | 213 | 13.6 |
| Madrid | 18.2 | 19.1 | 28.1 | 1.49 | 186799.7 | 34100 | 2778 | 294 | 11.2 |
| Napoli | 19.9 | 26.9 | 12.3 | -0.27 | 49674.6 | 16000 | 2007 | 150 | 19.1 |
| Torino | 23.6 | 31.6 | 13.7 | -0.5 | 65166.9 | 28500 | 1785 | 170 | 15 |
| Roma | 16.6 | 29.1 | 17.4 | -1.7 | 133989.8 | 32900 | 2647 | 450 | 6 |
| Birmingham | 14 | 21.6 | 22.7 | 0.21 | 33357.6 | 28600 | 2935 | 354 | 15.5 |
| GMA | 6.2 | 30 | 26.5 | 2.29 | 63700 | 32800 | 3137 | 386 | 9.1 |
| Copenhagen | 7.9 | 25.3 | 35.8 | 0.43 | 38278.3 | 42600 | 2770 | 241 | 7.9 |
| Francoforte | 10.6 | 40 | 31 | 0.09 | 51109 | 72200 | 2300 | 444 | 13.4 |
| Monaco | 18.6 | 31.3 | 34.8 | 0.99 | 73487.6 | 42011 | 2500 | 378 | 8.9 |
| Amsterdam | 7.4 | 32.7 | 37.7 | 0.33 | 64121.2 | 49900 | 1921 | 270 | 15.5 |
| Rotterdam | 13.3 | 24.7 | 23.1 | 0.21 | 51956.1 | 36500 | 971 | 180 | 15.7 |
| Stoccolma | 11.3 | 33.1 | 38.7 | 0.69 | 93818.3 | 41100 | 3102 | 491 | 10.3 |

Se attribuiamo un ranking ordinale a ciascuna città sulle dimensioni che compongono la variabile 'condizioni di mercato' e quindi calcoliamo un indice finale, la tab 2.2 diventa:

- 28 Sono state escluse le città globali di primo rango - essenzialmente Londra Parigi e Berlino – poiché esse attirano, da sole, la stragrande maggioranza dei capitali disponibili sul mercato immobiliare globale (JLLS 2012). Questo potenzialmente introduce delle complicazioni notevoli, poiché è possibile che la scelta di investire in un grande polo attrattivo non sia esclusivamente legata ad una possibilità di estrarre un maggiore profitto dalla speculazione immobiliare ma che, invece, la presenza sia dovuta ad una necessità di essere visibile su un mercato che garantisce una grande visibilità a livello internazionale per il singolo operatore. Per questa ragione gli investitori potrebbero essere disposti a concedere qualcosa di più alle élite locali. Al tempo stesso le élite locali potrebbero essere consapevoli dello status 'speciale' del territorio da loro amministrato e quindi avere una notevole leva negoziale. Poiché questa condizione è particolarmente difficile da rilevare e, se effettivamente riscontrata, è in grado di inficiare la generalizzabilità dei casi, ho deciso di ignorare le città globali di 'primo rango'.
- 29 La ragione primaria per cui Milano è stata eletta cardine della comparazione è perché si tratta di un caso ampiamente coperto con la metodologia adottata da Kantor e Savitch (v 2002 2005 e Kantor et al 1997). Il caso inglese è stato selezionato per similarità.

Tab 2.3: indice relativo alle condizioni di mercato

| | % manif | % serv | % skilled | incr pop | gdp locale | gdp procap | val resid | office re | vacancy | tot ranking |
|---------------|----------|----------|-----------|-----------|------------|------------|-----------|-----------|----------|-------------|
| Stoccolma | 5 | 3 | 1 | 5 | 5 | 5 | 3 | 1 | 5 | 33 |
| GMA | 1 | 7 | 7 | 1 | 9 | 10 | 2 | 5 | 4 | 46 |
| Monaco | 11 | 6 | 4 | 3 | 6 | 4 | 9 | 6 | 3 | 52 |
| Francoforte | 4 | 1 | 5 | 10 | 11 | 1 | 10 | 4 | 8 | 54 |
| Milano | 8 | 2 | 11 | 11 | 2 | 6 | 7 | 2 | 6 | 55 |
| Amsterdam | 2 | 4 | 2 | 7 | 8 | 2 | 12 | 9 | 11 | 57 |
| Copenhagen | 3 | 10 | 3 | 6 | 13 | 3 | 6 | 10 | 2 | 56 |
| Madrid | 10 | 13 | 6 | 2 | 1 | 8 | 5 | 8 | 7 | 60 |
| Roma | 9 | 8 | 12 | 14 | 4 | 9 | 8 | 3 | 1 | 68 |
| Barcellona | 14 | 14 | 8 | 4 | 3 | 11 | 1 | 11 | 9 | 75 |
| Birmingham | 7 | 12 | 10 | 9 | 14 | 12 | 4 | 7 | 10 | 85 |
| Rotterdam | 6 | 11 | 9 | 8 | 10 | 7 | 14 | 12 | 12 | 89 |
| Torino | 13 | 5 | 13 | 13 | 7 | 13 | 13 | 13 | 14 | 104 |
| Napoli | 12 | 9 | 14 | 12 | 12 | 14 | 11 | 14 | 13 | 111 |

Milano e Salford si collocano, rispetto all'indice al secondo e quinto posto³⁰, possiamo quindi concludere che le condizioni di mercato, nel periodo 2000-2013, sono in grado di generare una certa attrattività nei confronti degli investitori e quindi una posizione negoziale più solida per le élite pubbliche.

Le fonti dei dati quantitativi utilizzati per stimare il contesto negoziale sono riportate in tab 2.4

30 Per calcolare l'indice ho semplicemente ordinato le colonne di tab 2.2 in base al valore di ciascuna cella, trasformando i valori in ordinali. Il verso degli ordinali è coerente con il verso della relazione del singolo dato con le condizioni di mercato: ad esempio la percentuale di industria manifatturiera è stata ordinata a partire dal valore più basso a quello più alto, in maniera che ad una più bassa persistenza dell'industria corrisponda una migliore condizione di mercato e viceversa, stesso approccio è stato adottato per la Vacancy. Per quanto riguarda le altre colonne, sono state ordinate dal valore più alto al valore più basso, cosicché, ad esempio, nel caso della percentuale di lavoratori impiegati nei servizi ad un più alto peso del settore corrisponda una migliore condizione di mercato.

Tab 2.4 Fonti dati per il contesto negoziale

| Variabile | Dato | Fonte |
|-------------------------------------|--|--|
| Integrazione fra livelli di governo | Tassazione locale | Milano: ISTAT 2011 Salford: national bureau of statistics ³¹ |
| Posizione di mercato | Crescita pop | Urban Audit (v. EUROSTAT 2010) |
| | Densità pop | Urban Audit |
| | Gdp procapite | Urban Audit |
| | Accessibilità: treno strada aereo multimodale | Urban Audit |
| | Prime office rent | CW Office Market Snapshot ³² |
| | Rendita fondiaria residenziale media | Urban Audit |
| | Office vacancy | JLLS office market Pulse ³³ |
| | Lavoratori in possesso di skill critiche ³⁴ | Urban Audit |
| Urban Audit | Percentuale di lavoratori nei servizi | Urban audit |
| | Percentuale di lavoratori nella manifattura | Urban Audit |

Possiamo dire che, dal punto di vista della posizione di mercato, in entrambi i contesti urbani, la posizione delle élite pubbliche è vantaggiosa. Più complicato è rendere conto dell'integrazione fra livelli di governo poiché in ciascuno dei due casi ci sono spinte contrastanti. Tuttavia, considerando che

31 I dati relativi alla fiscalità sono stati ricavati dalle medie nazionali la fonte dei dati è (DCLG 2013) per Salford e ISTAT (2011b) per Milano.

32 V.Cushman & Wakefield (2014a, 2014b, 2014c, 2014d, 2014e)

33 V. Jones Lang Lasalle (2013a, 2013b, 2013c, 2013d, 2013e, 2013f, 2013g, 2013h, 2013i, 2013j, 2013k, 2013l, 2013m, 2013n)

34 Con questa dicitura intendo misurare tutti i lavoratori che, nell'ambito del sistema educativo del loro paese hanno raggiunto la qualificazione massima, generalmente un B.A./M.A. o una laurea (breve o magistrale)

nel caso italiano due componenti su tre della variabile sono sicuramente a favore dell'élite pubblica (supporto verticale ed orizzontale) e, nel caso inglese, solo uno su tre è sicuramente a favore dell'élite pubblica (tassazione), possiamo considerare l'integrazione fra livelli dello stato come positiva nel caso italiano e negativa in quello inglese. Quello che emerge dalla ricognizione dei valori delle variabili di controllo è, in sostanza, che in entrambi i casi, le élite pubbliche possono contare su un discreto ammontare di risorse. In relazione alla tassonomia esposta in tab 2.5 occupano la riga superiore della griglia.

Tab 2.5 Posizione dei casi nella tassonomia

| Mercato | Integrazione | |
|---------|--------------|-----|
| | + | - |
| + | +/+ | +/- |
| - | -/+ | -/+ |

Dato questo posizionamento ci si può aspettare che entrambe, in maniera diversa, costituiscano dei casi difficili³⁵ e quindi, rendano possibile effettuare generalizzazioni a casi che ricadono nella riga inferiore della tabella.

35 Milano non rappresenta per se un 'least likely case' vero e proprio, poiché l'amministrazione municipale è priva, da circa un decennio di un sostegno fiscale adeguato – leggasi di una fiscalità centralizzata- quindi la generalizzabilità ha dei limiti in questa direzione: casi in cui tutte le componenti delle variabili di controllo sono positive (pro pubblico) sono, di fatto esclusi dalla generalizzazione. Un caso ottimale in questo senso sarebbe stato Parigi, ma il lavoro sul campo, nel contesto di una tesi di dottorato, avrebbe comportato limiti notevoli alla mia capacità di indagine. Ritengo, tuttavia che, dati i limiti intrinseci di questo lavoro, Milano offra ottime capacità di generalizzare a partire da un singolo caso.

2.4 fonti dati per le variabili principali

Il reperimento di dati per rilevare lo stato della variabile indipendente (configurazione della coalizione di governance) e dipendente (implementazione del progetto) passa attraverso l'armamentario metodologico tipico dell'UPE: interviste in profondità ed analisi di documenti, attraverso le quali sarà possibile ricostruire lo stato delle variabili lungo l'arco di tempo coperto dal lavoro. In tab 2.6 riporto sigla e qualifica degli intervistati

Tab 2.6 soggetti intervistati

| sigla | Qualifica | dove |
|-------|---|---------|
| LB | Bankitalia Esperto su finanza immobiliare | Milano |
| AG | Storico esperto in politica locale | Milano |
| LT | Quadro Legacoop | Milano |
| MS | Attivista Membro dell'élite politica locale | Milano |
| BR | Amministrazione comunale, membro dell'élite politica locale | Milano |
| IT | Attivista esperto di politica locale | Milano |
| AM | Immobiliarista esperto in planning | Milano |
| MC | Planner comunale | Milano |
| MB | Planner, comitati locali | Milano |
| MD | Amministrazione Provinciale | Milano |
| DA | Amministrazione Municipale | Salford |
| SK | Giornalista investigativo | Salford |
| EU | Membro think tank regionale, esperto in politica locale | Salford |
| NH | Planner, esperto in politica locale | Salford |

| | | |
|----|--|---------|
| GH | Planner, esperto in politica locale | Salford |
| AB | GMA Police esperto in problematiche di urban renewal | Salford |
| CF | Planner Membro dell'élite politica locale | Salford |
| WK | Accademico, esperto in politica locale | Salford |
| SU | Amministratore presso Salford University | Salford |
| MU | Accademico, esperto in politica locale | Salford |

Le interviste si focalizzano principalmente sui membri dell'élite pubblica, tuttavia non si limitano a questi, poiché molti degli intervistati sono stati contattati in quanto competenti su alcuni singoli argomenti o su determinati episodi sui quali i membri dell'élite pubblica sono stati reticenti a fornire informazioni. Tutte le interviste sono state condotte in maniera semi strutturata. L'approccio da me seguito combina interviste e documenti, il modus operandi è stato quello di fare una prima ricognizione degli eventi che hanno caratterizzato un determinato progetto su fonti documentarie - documenti ufficiali, articoli giornalistici, letteratura specializzata – isolando quelli che sono stati gli snodi critici nella vita del progetto. In seguito, in ciascuno degli snodi critici, si è indagata, la forma della coalizione e le risorse disponibili.

In una fase successiva, ho utilizzato le interviste per integrare i dati che raccoglievo, a partire dall'analisi dei documenti, oltre che per recuperare prospettive, sia circa retroscena sui fatti non disponibili tramite la consultazione di documenti, sia circa le motivazioni degli attori pubblici relativamente ad una particolare decisione.

Con l'eccezione di due (MC e GH³⁶) tutte le interviste sono state registrate per intero, per l'analisi di queste due interviste mi avvalgo degli appunti presi durante le medesime. Le interviste hanno avuto durata variabile, da un'ora e venti a trenta minuti circa.

36 La prima su espressa richiesta dell'intervistando, per ragioni di privacy, la seconda perché la registrazione è risultata, in parte, inintelligibile a causa di un malfunzionamento del registratore.

3. La ristrutturazione dell'area Garibaldi a Milano

Milano è stata al centro di importanti processi di riconversione economica nell'ultimo trentennio, i quali hanno trasformato il volto politico ed economico della città, da polmone industriale del paese a capitale dei servizi avanzati, restando, in ogni caso, il motore dell'economia italiana: ad oggi l'11% del PIL nazionale viene prodotto nell'area (ISTAT, 2011b). Questa vitalità economica si riflette anche nel settore immobiliare; per quanto il real estate italiano sia solo marginalmente rilevante, in un contesto globale, Milano rappresenta la punta di diamante del sistema paese per quanto riguarda gli investimenti internazionali nel settore immobiliare. Come visto in precedenza (pg 54), l'amministrazione locale può contare sul supporto sia del governo regionale che di una forte integrazione con il governo centrale.

Il progetto che questo lavoro esamina è la riqualificazione di un'area semi-centrale, a ridosso dei quartieri Isola e Garibaldi, si tratta di un insieme di lotti di notevole pregio il quale è, in larga parte, determinato dalla dotazione, fuori dal comune, di infrastrutture di trasporto.

Fig 3.1 Posizione del progetto e dotazione infrastrutturale al 2014



I primi tentativi di riqualificare l'area risalgono al secondo dopoguerra e sono stati coronati da un certo successo, poiché hanno portato alla redistribuzione delle funzioni amministrative delle grandi aziende, in precedenza concentrate nel Centro Storico (Denti et al. 2000 p 140). In seguito, per un trentennio almeno, si assisterà a una serie di iniziative che, nonostante l'indubbio valore del lotto di terra, non produrranno mai risultati apprezzabili, di fatto bloccando ogni riqualificazione del lotto di terra fino alla metà degli anni 2000. All'incirca nel 2003 il progetto si sbloccherà portando alla creazione di 'Garibaldi Porta Nuova': un'area caratterizzata da un mix di uffici di pregio, di residenziale di lusso e di spazi commerciali, la cui costruzione è ancora in corso nel 2014.

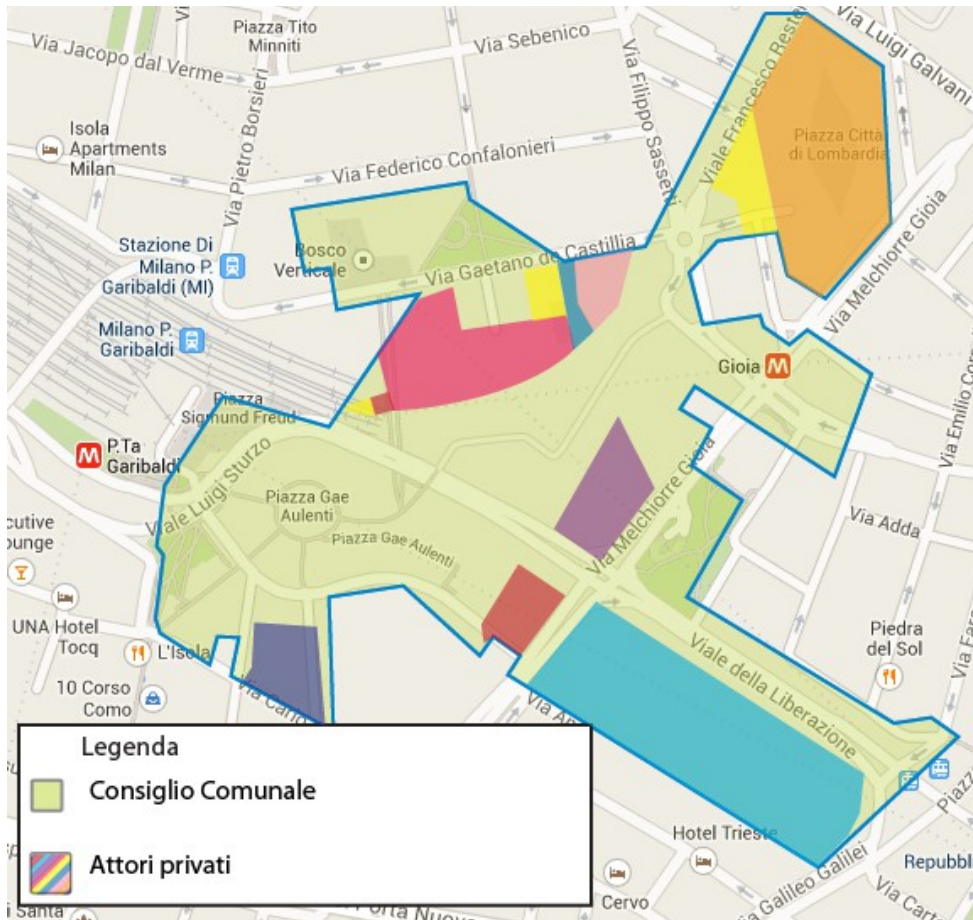
Scrivere la storia di 'Garibaldi Porta Nuova' significa, in primo luogo, raccontare come il progetto non sia mai potuto arrivare a compimento, in secondo luogo, significa trovare il punto in cui tutto comincia a cambiare, in cui il progetto diventa fattibile. Si tratta di una vicenda complicata, caratterizzata da alleanze instabili, ricorsi, cause civili e conflitti politici aperti. Questo capitolo scrive una storia sociale di questi eventi, ne individua i protagonisti e gli avvenimenti critici. L'analisi delle vicende avvenute nel trentennio si avvale di una periodizzazione a due fasi, l'arrivo del developer responsabile dell'ultima implementazione del progetto farà da spartiacque fra queste. La fase I copre il periodo 1984-2003, e tutti i tentativi di rigenerazione falliti che si sono succeduti, la fase II copre il periodo 2003-2013, ossia l'effettiva implementazione del progetto 'Porta Nuova'. La differenza fra gli avvenimenti ed i protagonisti nelle due fasi costituirà la base empirica per la ricognizione dei rapporti di forza e del loro effetto sull'implementazione del progetto. Per comodità di lettura, ciascuna successiva incarnazione del progetto sarà preceduta da una tabella riassuntiva circa la distribuzione e la natura delle risorse critiche, oltre che da una pianta degli interventi.

3.1 Fase I 1984-2003: il Progetto Passante e la Città della Moda

Tab 3.1: il Progetto Passante

| Attore | Risorsa |
|--------------------------------------|--|
| Amministrazione municipale di Milano | Terreni (v mappa 3.1) fondi |
| FFSS, FNM | Fondi per passante e per progetti di rigenerazione (FSS) |
| PCI | Potere di persuasione sui comitati e consiglio di Zona |
| Governo Regionale | Fondi per il palazzo regionale – ma non verranno mai utilizzati - |
| Developer locali(De Mico) | Terreni (v. mappa 3.1, 3.3) |
| AIM (dopo 1991) | Idealmente fondi ma nessuno degli attori sarà interessato ad investirli nel progetto |

Mappa 3.1 proprietà fondiarie nell'area a metà anni 90



Dal punto di vista politico, la municipalità milanese, nel periodo 1970-1992 è controllata da un'amministrazione di centro sinistra guidata dal Partito Socialista: l'amministrazione Aniasi (1967-1976) si appoggia su un'alleanza fra Partito Socialista e Democrazia Cristiana. Le successive amministrazioni Tognoli (1976-1986) e Pillitteri¹ (1986-1992), invece sono sostenute da un'alleanza fra PSI e Partito Comunista (v. Landoni, 2005).

Il governo regionale è controllato dalla Democrazia Cristiana, durante tutto il periodo precedente al 1992, la giunta si appoggia sia al PSI che ai partiti laici minori.

Per quanto riguarda il progetto, i tentativi di rigenerazione dei primi anni '80 non sono, effettivamente i primi, infatti, l'area racchiusa fra via Filippo Sasseti, via Castiglioni e via Galilei è già stata oggetto di un piano di riqualificazione negli anni 50-60, con il quale era stato previsto di destinare ad utilizzo terziario la zona. Parzialmente efficace, questo intervento si esaurisce negli

¹ La giunta Pillitteri nasce come alleanza fra PSI e DC, dopo un anno dalle elezioni il panorama delle alleanze cambia radicalmente, viene effettuato un reimpasto di giunta ed il PCI diventa il principale alleato.

anni 70 con la costruzione di alcuni edifici di uffici e la realizzazione di una fermata della seconda linea della Metropolitana milanese (1971), questa tornata di lavori si ferma con gli anni '70.

Negli anni '80, l'area si presenta, praticamente, in uno stato di abbandono: se la porzione nord è stata riqualificata con un certo successo, la porzione sud, resta ancora priva di qualsiasi intervento. Conseguentemente all'arretramento² della stazione delle Ferrovie dello stato (FFSS) Varesine, due grossi lotti di terra rimangono sostanzialmente vuoti: Garibaldi è attraversato da una strada a scorrimento veloce; Varesine³ rimane quasi completamente inutilizzato, questo nonostante l'area sia caratterizzata da una notevole dotazione, in termini di infrastrutture di trasporto.

Nei primi anni '80, la Regione Lombardia dichiara che buona parte dei fondi disponibili per gli investimenti in conto capitale delle prossime annate, saranno investiti nel potenziamento della rete di trasporti locale (Vicari e Molotch, 1990). A partire da questo proposito, viene sottoscritta una convenzione fra FFSS Ferrovie Nord Milano (FNM), Regione e Comune per lo sviluppo di una rete ferroviaria che possa fungere da interscambio fra le linee metropolitane milanesi e la rete ferroviaria propriamente detta. I lavori per il Passante Ferroviario inizieranno nel 1984 per terminare – nella loro prima fase- tredici anni dopo, nel 1997⁴.

Conseguentemente all'inizio dei lavori, l'amministrazione milanese rilascia un documento pianificatorio, il 'Documento direttore del Progetto Passante' (Comune Di Milano, 1984), per quanto si tratti di un documento privo di valore pianificatorio formale, all'interno dello stesso è contenuto un progetto per la riqualificazione dell'area 'Garibaldi Repubblica e Varesine', che verrà poi recepito nel Progetto d'Area dell'85. Il progetto prevede la realizzazione di un polo finanziario, in conseguenza del trasferimento della Borsa Valori dall'edificio di Piazza Affari ad una nuova sede realizzata all'interno del perimetro del progetto sono inoltre previsti edifici a vocazione terziaria⁵,

² L'area oggi racchiusa fra Via Marco Polo e Viale della Liberazione era in precedenza occupata dalla stazione di Milano Porta Nuova, colloquialmente definita 'delle Varesine'. Nel 1961 la stazione sarà dismessa dalle ferrovie dello Stato, contestualmente alla costruzione di una nuova stazione, l'odierna stazione Milano Garibaldi, la quale sarà inaugurata nel 1963.

³ Mi riferisco ai lotti con il loro nome moderno, per semplici ragioni di comodità. I vari progetti che hanno insistito sull'area hanno definito confini ed aree di intervento in maniera completamente differente, spesso usando lo stesso nome per definire aree diverse degli anni '80 che comprendeva sia l'area Garibaldi che l'area Varesine propriamente detta), fare altrimenti avrebbe implicato una complicazione inutile.

⁴ Il progetto originale del passante, tuttavia, è stato elaborato un ventennio prima. Nel 1963 il Centro Studi per la Progettazione Intercomunale dell'area Metropolitana (PIM) rilascia un documento (PIM 1963) in cui si propone la creazione di una rete di ferrovia leggera urbana, in grado di fungere anche da linea – all'epoca sarebbe stata la seconda- della Metropolitana Milanese. Lo scopo dell'opera è di favorire il pendolarismo fra Milano e l'area metropolitana circostante, sul lungo periodo, questo investimento avrebbe dovuto favorire una configurazione policentrica della città e la conseguente migrazione in periferia delle funzioni terziarie ed industriali che si trovavano all'epoca, rispettivamente in aree centrali e semicentrali. La tesi del PIM ricalca da vicino quelle che sono state le posizioni delle Municipalità, espresse nel Piano Regolatore del 1953. Il progetto resterà solo su carta fino agli anni 80, vittima, sia della mancanza di fondi che dell'ostilità di alcune componenti dell'amministrazione municipale, in particolare del Partito Comunista (Vicari Molotch 1990). La contemporanea nomina di Signorile, esponente della cd. 'sinistra ferroviaria' del PSI a Ministro dei Trasporti e l'ammorbidirsi dell'opposizione del PCI sbloccherà fondi e progetto.

⁵ L'ipotesi operativa per il progetto è che lo spazio a vocazione terziaria sia affittato da banche e società di

strutture ricettive, commerciali e spazi residenziali. Il progetto prevede anche un polo istituzionale, con la creazione di una nuova sede per il governo regionale, e la realizzazione di un centro culturale.

Agli inizi degli anni '80, il terreno su cui insiste il progetto è detenuto da una molteplicità di attori fra cui: FFSS – che nello specifico detengono il lotto Varesine- Comune di Milano, che detiene una buona parte dei terreni nell'area Garibaldi e vari attori privati⁶, che detengono un patchwork di lotti di terreno, all'interno del perimetro del progetto. In definitiva, nel 1984, il terreno è detenuto per l'87% dallo Stato - il 75% dal Comune di Milano ed il 25% dalle FFSS - e per il restante 13% da attori privati (Vicari Molotch 1990).

Solo un anno dopo, tuttavia, le cose cambiano radicalmente, infatti nel 1985, grazie all'intercessione di Claudio Signorile allora ministro dei trasporti, in quota PSI, il lotto di terreno delle FFSS- la parte azzurra in Mappa 3.1- viene acquistato dalla Codemi di Bruno De Mico, un importante costruttore milanese (Soglio 2004). L'acquisto, tuttavia, apre le porte a un contenzioso giudiziario pluriennale fra Codemi e FFSS, quando il successore di Signorile revoca il contratto di vendita⁷ (Soglio 2001).

La controversia legale si chiuderà solo nel 1994 (Anon 1994), anno in cui De Mico vince la causa e mantiene la proprietà del terreno, oltre che l'autorizzazione a costruire sulla stessa area⁸.

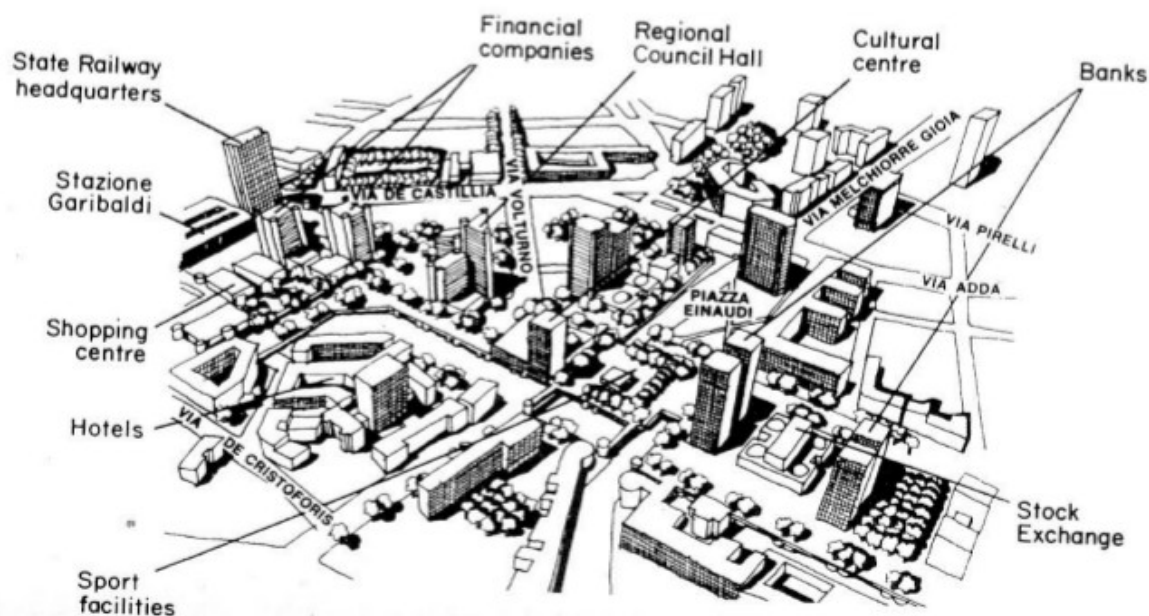
intermediazione finanziaria, interessate ad avvantaggiarsi della vicinanza con la nuova sede della Borsa Valori, la quale dovrebbe fungere, a tutti gli effetti da anchor tenant.

⁶ Fra questi ci sono gli immobilieri Ligresti e Preatoni e la cooperativa CMB di Carpi, vicina al PCI. Anche il PCI detiene proprietà immobiliari nell'area ma queste non vengono direttamente coinvolte nel progetto.

⁷ La questione relativa alla proprietà dei terreni è estremamente complicata. Le Ferrovie ricevono il terreno in conseguenza della soluzione di una controversia giudiziaria collegata con l'arretramento della stazione Varesine. De Mico acquista il terreno con un contratto di permuta, nello specifico, il terreno va a De Mico in cambio di circa 300 unità immobiliari in precedenza realizzate dal costruttore, questi appartamenti saranno destinati a dipendenti FFSS. Non esistono stime ufficiali del controvalore del terreno, ma le stime fatte all'epoca si aggirano su cento miliardi di lire – del 1988- (Ravelli, 1988) più realistica è la stima effettuata in seguito, di circa 40 miliardi (Soglio 2004). Le ragioni di una tale concessione sono da ritrovare nelle connessioni fra De Mico e la sinistra ferroviaria del PSI di cui Signorile era leader. Il successore di Signorile Santuz (DC) contesta lo scambio e annulla il contratto di permuta. De Mico contesta la decisione e ricorre al Consiglio di Stato, il quale nomina un commissario ad acta, il commissario darà ragione al costruttore riconoscendo la validità del contratto stipulato da Signorile.

⁸ L' autorizzazione a costruire è particolarmente generosa in termini di volumetrie, è indicativo tanto che in futuro (v. pg 119) sarà contestata dall'amministrazione comunale. La concessione si basa su di un concordato, stipulato nel 1958 fra FFSS e Comune che identifica l'area come edificabile ma non pone nessun limite alle volumetrie del costruito.

Mapa 3.2 Il progetto passante per l'area Garibaldi Repubblica⁹



Mentre la causa è in corso di svolgimento, il progetto di riqualificazione dell'area va incontro ad un periodo di stallo. Anche in seguito alla risoluzione della controversia le cose non miglioreranno: la Codemi sarà coinvolta in un grosso scandalo corruttorio¹⁰, come conseguenza il progetto per l'area Varesine resterà bloccato. Per quanto riguarda il resto delle aree, il progetto scontrerà una mancanza di fondi: gli attori privati si dimostreranno poco interessati e per nulla disposti a investire nella trasformazione (v. pg 118). Per contro, gli unici fondi pubblici disponibili saranno canalizzati nella realizzazione del Passante.

I lavori di progettazione ripartono pochi anni dopo lo stallo dei tardi anni '80 poiché, nei primi anni '90, il processo si sblocca grazie all'iniziativa del Comune, ancora controllato dal PSI. L'ufficio Pianificazione si attiva per giungere alla finalizzazione di un masterplan che possa dare forma alla rigenerazione, l'Associazione Interessi Metropolitani (AIM) è incaricata, dall'amministrazione comunale, di redigere un concorso internazionale per selezionare un progetto firmato da un architetto di fama internazionale.

L'AIM¹¹ è un organismo, creato nel 1987, con l'espresso scopo di promuovere lo sviluppo della

⁹ Da Molotch e Vicari 1990

¹⁰ Si tratta del cosiddetto scandalo delle 'carceri d'oro' in cui ad alcuni costruttori, vicini ai vari partiti politici, viene contestato di aver distribuito tangenti per aggiudicarsi gli appalti relativi alla costruzione di alcuni istituti di pena. Molti fra i costruttori, fra cui De Mico, saranno condannati a pene detentive.

¹¹ AIM è un'associazione di business leader locali, istituti di credito e immobiliari. Fu creata nel 1987 per interessamento del Comune, il quale mirava a creare un 'local think tank' in maniera da poter coinvolgere meglio i capitali privati nei processi di valorizzazione economica ed immobiliare dell'area urbana. All'inizio degli anni '90 sarà presieduta da Pier Giuseppe Torriani (ex IRER) ed includerà alcuni attori chiave del settore bancario italiano - all'epoca ancora sotto diretto controllo dello Stato - fra cui: Banca Commerciale Italiana, Cassa di Risparmio delle

città di Milano, mediante il sostegno alla competitività locale. Si tratta di un ente del privato sociale -nel mondo anglosassone sarebbe definito un 'local think tank'- di cui fanno parte alcuni fra gli attori economici più rilevanti nell'area metropolitana milanese. Il concorso viene indetto nel 1991, e nel 1992 risulterà vincitore Pierluigi Nicolin.

Il progetto di Nicolin, per quanto riguarda l'utilizzo dell'area, non differisce in maniera sostanziale rispetto ai precedenti progetti d'area, si cerca ancora di creare un 'polo finanziario' in conseguenza di un auspicata ricollocazione della Borsa, la quale non sembra particolarmente intenzionata a muoversi. MB ricostruisce le vicende: *' per la Borsa, poi li si vede subito uno scarso interesse [da parte della Borsa] [...] hanno completamente sbagliato, si basavano sull'idea di un'espansione della finanza, pensavano che servissero uffici più grandi, poi è arrivata l'informatica e gli uffici più grandi non servivano a niente '(MB). Al polo finanziario si affianca, ancora una volta, il 'polo istituzionale' il quale prevede, la ricollocazione della sede del Governo Regionale. L'esito del concorso è ratificato dal Comune di Milano, mediante variante al Piano Regolatore nel 2001.*

I problemi con la nuova implementazione del progetto iniziano quasi subito, in primo luogo contemporaneamente al concorso indetto dall'AIM, De Mico, nel 1992, presenta un secondo progetto sull'area di sua competenza (Soglio, 2001), che prevede di sviluppare un'ingente volumetria a vocazione terziaria. MS ricorda: *' Il progetto di De Mico sviluppava dei grattacieli molto alti [...] aveva esposto quel progetto con le due torri gemelle, che era tutto commerciale non c'era quasi niente di residenza [...] più che altro uffici, lì lui ci voleva fare un cinema, negozi '(MS). Dato che la precedente incarnazione era già incorsa in un sostanziale numero di proteste da parte della cittadinanza locale -proprio in virtù dell'eccessivo volume del costruito (cfr Bugnara 2000 pg:64)- si tratta di uno sviluppo che, come vedremo poi, minaccia di mettere a rischio il completamento del progetto (pg 119).*

Contemporaneamente al conflitto con l'immobiliarista si manifesta anche una mancanza di investitori, infatti, molti fra gli attori privati o pubblici si riveleranno, non interessati al progetto. In primo luogo la previsione di un trasferimento della Borsa Valori si dimostra completamente errata, la Borsa resterà in Piazza Affari e, quindi, il progetto perderà il suo anchor tenant. In secondo luogo, non sono disponibili linee di credito adeguate, poiché la spesa pubblica in conto capitale è, nel periodo fine 80 inizio '90, ancora tutta convogliata sul perfezionamento della rete di infrastrutture di trasporto. Nello specifico i fondi provenienti da Regione e Governo centrale saranno spesi, sia per continuare la costruzione del Passante, che per la costruzione della terza linea della Metropolitana

Provincie Lombarde, Credito Italiano and Bastogi spa. Assieme a questi attori erano parte dell'AIM anche alcuni grandi proprietari immobiliari quali Pirelli, Rinascente e Falck. Più tardi si unirono anche delle compagnie di utilities - all'epoca controllate dallo Stato- quale SNAM. Le università locali (Cattolica, Politecnico e Bocconi) pur non iscrivendosi ufficialmente all'associazione forniranno supporto 'ideologico' alle operazioni della stessa.

Milanese.

A fronte della scarsità di fondi pubblici non c'è un intervento dei partner privati di AIM: Le banche non concedono credito al progetto, infatti, secondo LT *'il problema è che Ligresti e tutti questi qui [include anche De Mico ndA] non avevano abbastanza soldi loro, dovevano chiederli alle banche e le banche non ci credevano, vedevano la storia passata e non era cosa, non si poteva fare, troppi rischi'*(LT). Contemporaneamente, i partner industriali, si rifiuteranno di investire nella proposta: Pirelli si dedicherà alla promozione di un progetto di riqualificazione immobiliare sui terreni che detiene alla periferia nord di Milano (Dell'Agnesse 2005, Kaika e Ruggiero 2013, Leotta 2002); stesso approccio adotterà Falck anche se con decisamente minor successo (Savini 2011, 2013). Se i soci privati di AIM non sono disponibili a mobilitare capitali per l'impresa, la questione non cambia, se consideriamo i proprietari delle aree, infatti, nessuno degli immobilariisti dotati di lotti all'interno del terreno, investe nel progetto. Anche l'area delle Varesine, detenuta da De Mico non vedrà investimenti.

L'unica miglioria che sarà effettuata sull'area è l'apertura, nel 1990, della fermata 'Repubblica' della terza linea della Metropolitana Milanese, situata verso l'estremità est del progetto. L'opera è finanziata da Comune e Ministero dei Trasporti. Vengono, inoltre, costruite, dalla Codemi (Persiani et al 2011 p 86), due grattacieli, le torri FFSS¹² due edifici di uffici alle spalle della stazione Garibaldi, costruiti in un arco temporale che va dal 1984 al 1992, verranno poi acquistati da FFSS che vi collocherà i propri uffici.

I problemi del progetto, tuttavia, non si esauriscono in uno scarso interesse degli attori privati ed in un disinteresse della componente creditizia di AIM: dal lato del rapporto con la cittadinanza, si verificano seri problemi a cavallo degli anni '90, il progetto è oggetto di attiva opposizione da parte degli abitanti del quartiere, spalleggiati dal locale Consiglio di Zona. I gruppi di cittadini che si oppongono al progetto ne temono l'impatto ecologico, infatti, Il progetto, per come si configura a cavallo degli anni '90, è carente di beni pubblici, poiché *'Valutati i parametri edificatori della variante viene rilevata una forte carenza di standard pubblici (circa 200.000 mq tra verde e servizi) [L'] Unica via considerata perseguibile dal CdZ 2 si configura nell'opposizione alla realizzazione del piano'* (Bugnara 2000 pg :63).

In sostanza, i comitati di abitanti si rivolgono al Consiglio di Zona, e a questo portano le loro critiche. Il CdZ deciderà di sostenere l'azione dei cittadini appoggiando un ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale (TAR), incentrato sull'eccessiva volumetria del progetto e sulla, conseguente scarsità di standard urbani, prevista dalla variante del PRG che disciplina le operazioni di progettazione e, quindi, dà valore legale al masterplan di Nicolin. Il ricorso presentato da CdZ e

¹² I Grattacieli sono ora conosciuti, dopo un passaggio di proprietà avvenuto alla fine degli anni 90 come torri Beni Stabili, dal nome della società acquirente.

comitati sarà accettato dal TAR nel 1992 e, successivamente, dopo ricorso del Comune di Milano, dal Consiglio di Stato, nel 1997. In conseguenza del successo dell'azione legale il TAR imporrà l'annullamento degli strumenti pianificatori adottati e, quindi, il blocco del progetto. La sentenza del Consiglio di Stato annullerà definitivamente la Variante, costringendo il Comune a ripartire da zero. Questi presupposti rendono impossibile portare a termine il lavoro di rigenerazione, senza rivederne drammaticamente la progettazione, tuttavia vicende storiche contingenti assicurano che questo non sarà possibile. Il progetto si incaglierà definitivamente nel 1992, in conseguenza di un maxiscandalo corruttorio che interesserà l'amministrazione di Milano (cfr. Della Seta, Salzano 1993, Travaglio et al. 2012). L'azzeramento della leadership PSI sul consiglio municipale (Foot, 2003), in conseguenza di Tangentopoli e l'arresto di alcuni imprenditori immobiliari con lotti all'interno dell'area (Ligresti e De Mico) del progetto, cagioneranno un blocco definitivo della progettazione, per almeno un quinquennio.

Tab 3.2 La città della moda: Attori e risorse

| Attore | Risorsa |
|-----------------------------|---|
| Comune di Milano | Terreni |
| Regione Lombardia | Capitali per sede (mai utilizzati) |
| Fondazione città della Moda | Idealmente capitali ma non si materializzeranno mai |
| Proprietari fondiari | Terreni |
| | |

I primi anni '90 si aprono con un intenso round di innovazione istituzionale che interessa le amministrazioni decentrate: per opera del governo Amato, la fiscalità passa da un modello centralizzato e 'grant based' ad un modello basato sulla riscossione locale di imposte (Anselmi, 2013b). Allo stesso tempo si inaugura – con le leggi Bassanini¹³ - un processo di devoluzione di competenze verso gli enti locali che culminerà, con la riforma del Titolo V della Costituzione (Tocci, 2009). Per quanto riguarda l'amministrazione dei processi di ristrutturazione immobiliare la competenza legislativa, passa, sempre di più, in capo al governo Regionale.

¹³ Licenziate verso la fine degli anni 90 le 'leggi Bassanini' riorganizzano la pubblica amministrazione locale, introducono per la prima volta I principi di decentramento e sussidiarietà che diventeranno, poi, il cuore della riforma costituzionale degli anni 2000.

In seguito alla crisi politica generata dagli scandali del '92, la vecchia amministrazione socialista perde il potere con le elezioni del 1993, a vantaggio di un'amministrazione leghista. Per quanto riguarda l'amministrazione regionale, dal 1995 in poi si insedierà in Regione una giunta di centro destra¹⁴, che governerà la Lombardia ininterrottamente fino al 2013. Il progetto resterà bloccato per tutto il periodo della giunta leghista, perché la nuova amministrazione non manifesterà nessun interesse nel riprendere in mano lo sviluppo dell'area. AM ricorda *'a un certo punto è arrivata la Lega, la Lega quella dura quella pura è diventata una cosa impermeabile [ai costruttori] gli operatori si sono trovati a non avere più i loro vecchi interlocutori [per la Lega] ci è voluto un po' per capire come interfacciarsi con i costruttori'* (AM). In aggiunta al disinteresse leghista, l'attesa della sentenza del Consiglio di Stato congela ogni possibile sviluppo sulle aree coperte dalla vecchia variante.

La svolta si avrà con le elezioni del 1997, da questa data, infatti, l'amministrazione leghista sarà sostituita da una giunta di centro destra, espressione della stessa coalizione politica che governa la Regione. Per quanto riguarda le scelte politiche che regolamentano il settore edilizio il governo regionale, eserciterà i nuovi poteri, spendendosi a favore di una potente deregolamentazione del settore (Beltrame 2004, Boatti 2011) Nello specifico di quanto riguarda direttamente il progetto, nel 1999 il Governo Regionale licenzia la legge regionale n 9, la quale istituisce, a livello di singolo comune, la prassi della cosiddetta 'urbanistica contrattata' (Bobbio e Vallerga, 2010, Salzano, 2011) Il veicolo di questa trasformazione è un nuovo strumento di pianificazione il Piano Integrato di Intervento (PII), il quale, oltre a proporre una serie di semplificazioni e vincoli regolatori, permette ad un soggetto privato di fungere da promotore di un determinato progetto di renewal.

L'amministrazione Comunale, dal canto suo, si muove in sintonia con il Governo Regionale e rinnova la proposta di fare dell'area Garibaldi-Varesine-Repubblica uno dei 'cuori pulsanti' dello sviluppo economico della città. Nel 2000 l'assessore allo Sviluppo del Territorio rilascerà un documento di indirizzo intitolato 'Ricostruire la Grande Milano' (Comune Di Milano, 2000), che contiene una nuova visione per lo sviluppo urbano dell'area milanese, incentrata sul protagonismo degli attori privati. Nello specifico l'assessore – ed il team di pianificazione- sostengono che:

¹⁴ Le vicende elettorali della Regione Lombardia, meritano di essere approfondite in maggior dettaglio. Sin dalla sua creazione la regione Lombardia è sempre stata controllata dalla Democrazia Cristiana, all'interno di quelli che erano gli equilibri politici contemporanei, i quali, negli anni 80, si sintetizzavano nel cd. 'Pentapartito'. Ciò che accade nelle elezioni del 1995 è che, dopo un caotico interregno, emerge vincitrice una particolare componente della ex-DC Comunione e Liberazione (CL) la quale, dopo il collasso dei democristiani si allea con Forza Italia e Silvio Berlusconi. CL rappresenta, all'interno del cosmo democristiano, un corpo politico particolarmente coeso e disciplinato, nata da un movimento politico, parzialmente assimilabile al 'cattolicesimo del dissenso' negli anni '60. Evolverà, nel corso degli anni, in una lobby economica unita da una particolare interpretazione del cattolicesimo, la lobby è particolarmente forte fra gli imprenditori lombardi. I risultati ottenuti da CL non si limitano all'elezione di Roberto Formigoni ma, col tempo ci saranno significativi riscontri anche all'interno delle istituzioni comunali, nello specifico CL controllerà l'ufficio pianificazione a partire dall'elezione del 1997.

L'operato della tradizionale disciplina urbanistica è sotto gli occhi di tutti: [...] si è assistito ad un sostanziale ingessamento del territorio, che incapace di riqualificarsi, è stato occupato da consistenti aree di degrado [...] Si impone quindi la necessità di introdurre in campo urbanistico e territoriale, [...] un modello nuovo [...] capace di rappresentare la vera espressione del principio di sussidiarietà. [...] Si fa riferimento a quella interpretazione del principio di sussidiarietà secondo la quale la pubblica amministrazione, consapevole di non dover fare ciò che la società civile può e sa fare, costruisce regole e strumenti capaci di agevolare e sviluppare questo processo¹⁵. (Comune di Milano 2000 pg: 5)

All'interno del documento più volte si fa menzione del ruolo centrale dell'area Garibaldi-Repubblica-Varesine come punto focale strategico per catalizzare una trasformazione virtuosa della città di Milano. Parlando dell'area il planning team sostiene che: *La centralità, il livello di infrastrutturazione, e la consistente quantità di aree pubbliche consentono di prefigurare lo sviluppo di questa area come un'operazione di grande respiro che offre la possibilità di sviluppare alcuni temi strategici per lo sviluppo e la visibilità della città, non solo a livello europeo (ivi pg: 109). Queste possibilità sono da svilupparsi in maniera parzialmente differente dai falliti tentativi passati, mediante un ricorso a diversi temi come moda, design [ai quali] sarebbe auspicabile aggiungere funzioni legate alla formazione di alta specializzazione, in particolare nei campi della moda e del design, ma anche in altri settori di eccellenza della ricerca milanese (ivi).*

Il principale problema individuato da assessorato e planning team risiede nella frammentazione della proprietà immobiliare, all'interno dell'area designata. A cavallo degli anni 2000 sussistono gli stessi problemi riscontrati negli anni '80 e '90: la proprietà privata fa ancora capo a una molteplicità di attori che, già in passato, hanno dimostrato di non avere i capitali necessari a perseguire un progetto di questa caratura. La soluzione individuata dall'assessorato è quella di riunire i proprietari in consorzio, quest'ultimo potrà poi fungere da developer unificato.

Agli inizi del 2000 viene firmata una versione preliminare di un Accordo di Programma¹⁶ fra Regione e Comune, allo scopo di coordinare l'azione dei due enti per sviluppare il progetto 'Garibaldi Repubblica', nello specifico ciò che intendono perseguire Regione e Comune è l'ennesima riproposizione del 'polo istituzionale', già affacciato durante le precedenti incarnazioni del progetto: la Regione si impegna a costruire un proprio grattacielo di uffici nell'area del progetto,

¹⁵ Il documento recepisce, seppure in via informale, la nuova legislazione regionale che istituisce i Programmi Integrati di Intervento.

¹⁶ L'Accordo di Programma è una particolare procedura del diritto amministrativo italiano il cui scopo è quello di favorire la collaborazione fra diversi enti locali, in vista della realizzazione di opere pubbliche. In sostanza si tratta di un 'contratto' fra enti pubblici disciplinato, nella forma attuale dal testo unico degli enti locali del 2000 (d.leg n 267 2000)

eventualmente acquistando i terreni dal Comune.

Nell'ottobre del 2000 si muovono i primi passi per coinvolgere attori privati nel progetto, Comune Regione e alcuni grandi attori dell'industria della moda locale costituiscono una 'Fondazione città della Moda', nel consiglio di amministrazione di questo nuovo ente siedono Il Sindaco di Milano -che funge anche da Presidente della fondazione- ed il Presidente della Regione Lombardia, oltre che Beatrice Trussardi, dell'omonima casa di moda, ed il presidente della Camera Nazionale della Moda. Anche Provincia, banca Cariplo e Fondazione Autonoma Fiera hanno dei consiglieri (Fondazione Città della Moda 2002).

Lo scopo della fondazione è molteplice: da una parte si pensa a questo ente come ad un possibile tenant per uno degli edifici che verranno successivamente realizzati il MODAM (Comune Di Milano 2003); dall'altra parte si ritiene che la Fondazione sia un attore potenzialmente in grado di organizzare una cordata di università, ed enti privati, attorno ad un polo industriale del fashion e del design (Panza 2004), promuovendo attività di studio e formazione che dovrebbero trovare spazio all'interno del progetto¹⁷ (Fondazione Città della Moda 2002). In pratica, da una parte, la Fondazione dovrà facilitare la creazione di un polo culturale¹⁸ (cfr mappa 3.2), dall'altra parte, tramite la Fondazione si cerca di creare un attrattore per l'industria della moda, valutando che le iniziative della Fondazione siano sufficienti per invogliare i vari marchi presenti a Milano a trasferirsi all'interno del perimetro dell'area.

La creazione della Fondazione e lo spostamento del focus del progetto sull'industria della moda&design, avvengono mentre il planning office del Comune di Milano è impegnato in una difficoltosa trattativa con i proprietari fondiari privati, le negoziazioni sono lente e non particolarmente soddisfacenti, il problema più grave resta come compensare ciascun proprietario in ragione del terreno posseduto. MB ricorda che:

Il problema [negli anni dell'amministrazione Albertini] era quello di attribuire un valore univoco alle aree[...] [fra i piccoli proprietari] c'era sempre qualcuno che voleva ottenere di più o non voleva ottenere niente [....] perché non gli interessava fare parte del progetto [...] Il discorso era o stai dentro e fai parte della cordata e poi attribuiremo un valore [alla proprietà] oppure non prendi niente e vieni espropriato. (MB)

La strada originariamente percorsa non sembra portare a nulla, nessuno dei proprietari fondiari ha la

¹⁷ In particolare la fondazione prevede di attivare un 'Programma di alta formazione' all'interno degli spazi del MODAM, che coinvolga tre fra le università milanesi Politecnico Cattolica e Bocconi: l'ipotesi è quella di attivare in loco una serie di master universitari- o corsi di formazione extra-universitari - relativamente agli aspetti creativi e commerciali dell'industria della moda (Fondazione città della Moda s/d).

¹⁸ Si tratta di un'implementazione presente, a livello embrionale, anche nei progetti precedenti: nel progetto dell'85 avrebbe dovuto prendere forma attorno al centro culturale (cfr map 3.2).

forza per comprare gli altri, e, di conseguenza, non sembra esserci modo di riunificare i lotti, condizione strettamente necessaria per intraprendere uno sviluppo immobiliare di tale complessità.

A cavallo del millennio si decide di affrontare il problema della frammentazione dei lotti da un'altra angolatura: facilitando la nascita di un consorzio fra i detentori di aree all'interno del perimetro (Anon 2000). All'interno di questo consorzio aree e diritti volumetrici saranno liberamente scambiabili.

C'è da dire, tuttavia, che il consorzio risolve, solo in parte, il problema della compensazione dei proprietari, poiché un grande proprietario non verrà incluso nello schema, infatti, il lotto Varesine, di proprietà di Codemi, verrà escluso dalla contrattazione. In conseguenza di ciò Codemi continuerà a perseguire il proprio progetto di rigenerazione in autonomia (Baccaro, 2000; Pagni, 2000a).

Nel 2000, subito dopo la fondazione del consorzio e quando la negoziazione sulla scambiabilità delle aree sembra giungere ad un buon punto, Comune e Fondazione Città della Moda prendono l'iniziativa, cercando di costituire un soggetto misto pubblico-privato, che possa fungere da developer per il progetto.

Nello stesso anno sarà costituita la 'società di sviluppo Garibaldi Repubblica' che, di fatto, rappresenta un SPV¹⁹ (Stanghellini Copiello 2011), detentore della titolarità a sviluppare l'area. La società di sviluppo Garibaldi Repubblica SpA è detenuta in egual misura da due soggetti di diritto privato e dalla Fondazione città della Moda: alla fondazione va circa il 33% del pacchetto azionario (Bovone et al 2005 pg 43), stessa cifra viene detenuta da Banca Intesa e dai proprietari fondiari riuniti in consorzio. La costituzione di un developer unitario, è un passo ulteriore nella direzione dello sblocco del progetto ma, in ultima analisi poco fa per assicurare l'appetibilità del development agli occhi degli investitori privati, poiché nessuno dei proprietari di fondi, su cui insiste l'area del progetto, riuscirà ad attirare i capitali necessari per sviluppare effettivamente il progetto.

Dall'altro canto, se non si riescono a recuperare capitali sul mercato del credito, anche i proprietari immobiliari di dimensioni maggiori, come ad esempio Milano Assicurazioni, società del Gruppo Ligresti, non hanno liquidità necessaria a sviluppare il progetto. Nonostante la famiglia Ligresti possa vantare entrate in Mediobanca²⁰, e posseda un proprio polmone finanziario tramite SAI²¹, non riesce a reperire i fondi necessari.

¹⁹ Un SPV o Special Purpose Vehicle è una società creata, per breve tempo, per uno scopo specifico, nel presente caso quello di portare a compimento i vari progetti di rigenerazione. Risultano di particolare utilità poiché permettono alla società 'madre', ossia quella che le ha create, di separare il bilancio della singola operazione dal proprio, tutelandosi in caso di eventuali perdite e contenendo, in questo modo i rischi.

²⁰ Ligresti acquisisce una presenza importante in Mediobanca a partire dall'intermediazione del PSI, il quale, di comune accordo con Enrico Cuccia, allora dominus del gruppo bancario, acquisirà il 3,8% del pacchetto azionario sul finire degli anni 80. Non la maggioranza relativa, ma abbastanza per contare nelle decisioni del gruppo.

²¹ Società assicurativa Italiana rappresenta la cassaforte del Gruppo Ligresti, nel periodo che intercorre fra l'acquisizione della società da parte di Ligresti, a metà degli anni '80, e la sua incorporazione nel gruppo Unipol nel 2013 SAI diventa leader sul mercato della responsabilità civile automobilistica.

3.2 Fase II : Hines e Milano Porta Nuova (2003-2013)

Tab 3.3: Il progetto Porta Nuova

| Attore | Risorsa |
|---------------------------------------|--|
| Amministrazione Comunale Milanese | Terreni (v mappa 3.3), capitali generati da oneri di urbanizzazione |
| Governo Regionale | Fondi per il nuovo palazzo del governo regionale |
| Developer locali (Ligresti e DeMico) | Terreni (v mappa 3.3) fondi (nel caso di Ligresti) |
| Partito Democratico (ex PCI) | Capacità di pressione sui comitati ed il Consiglio di Zona |
| Hines | Terreni (v mappa 3.3) grande ammontare di fondi tramite investitori istituzionali e fondi propri. Know-how tecnico-legale |

Nel 2001 si inizia a vedere una soluzione al dilemma dei finanziamenti, Hines una compagnia immobiliare statunitense dichiara di essere interessata al progetto (Anon, 2005b, Catella e Doninelli, 2013), per bocca della sua filiale italiana. Allo stesso tempo Hines dichiara di avere a disposizione un polmone finanziario, poiché in trattativa con due fondi immobiliari, disponibili a finanziare il progetto: TIAA-CREF²², un fondo pensione di insegnanti e professionisti dell'istruzione statunitensi e Hines Reit²³, il fondo immobiliare della stessa compagnia immobiliare. AM ricostruisce la situazione del progetto a ridosso dell'avvento di Hines *'le banche non concedono prestiti, congelano tutto [...] i piccoli [immobiliaristi] non hanno la forza ecco, l'unico che sembra andare è Hines [...] sostanzialmente perché lavora con i soldi suoi, ha il fondo pensione, ha il suo fondo e può permettersi di aspettare e pensare a lungo termine'*(AM)

Dalla fine del 2001, Hines Italia entra in trattativa con i proprietari fondiari e riunifica, entro il 2004, la quasi totalità delle aree private, acquisendo l'86% dei diritti volumetrici (Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, 2011). Inizialmente i proprietari più facoltosi restano fuori dall'accordo, per poi essere inglobati in un secondo tempo. Verso il 2003 si trova un accordo con Ernesto Preatoni, proprietario di una frazione all'interno del quartiere Isola, nella parte nordovest del

²² TIAA-CREF fornisce previdenza privata ai lavoratori del settore dell'istruzione, si tratta di una società leader nel settore a livello globale, serve circa 3.5 milioni di clienti, ed ha un portfolio di asset under management- a dicembre 2013- di circa 500 miliardi di USD di cui 36 nel settore Real Estate (TIAA-CREF 2014).

²³ Hines non svolge solo attività di developer immobiliare ma opera anche sul mercato delle securities e su quello dei fondi immobiliari. Nel 2014 il valore degli asset detenuti da Hines REIT è di circa 2.7 miliardi di USD per quanto riguarda il mercato Statunitense (Hines, 2014).

In conseguenza dello scambio di aree, avvenuto nel 2004, il Comune trasferirà alcune aree a vantaggio di Hines, per questo sarà compensato dall'immobiliare con, circa 50 Milioni di euro (MIT 2011). Anche la Regione si dimostra interessata a uno scambio di aree con il Comune, in virtù dell'Accordo di Programma, che prevede la creazione di una nuova sede della Regione Lombardia. Nel 2004, nonostante le resistenze della minoranza di sinistra nel consiglio comunale (Gallone, 2004), l'Accordo di Programma con la Regione viene sottoscritto dalla municipalità: un lotto di terreno verrà ceduto alla Regione per un controvalore di 78 Milioni di Euro (Sasso, 2012).

Il 2003-2004 vede l'effettiva ripresa della progettazione dell'intervento, dopo uno stop di circa dieci anni, infatti, nel 2003 viene presentata, ad opera di Hines, una proposta di PII, che verrà recepita dal Comune ed approvata (Comune Di Milano, 2003). Il consenso che emergerà, con lo sviluppo delle operazioni preliminari di pianificazione in consiglio comunale, e dal confronto con Hines, sarà quello di frazionare il progetto di rigenerazione più aree. Dapprima Garibaldi-Repubblica e Garibaldi Isola, successivamente all'acquisto dell'area ex-codemi, a queste, verrà aggiunta Garibaldi Varesine. Ciascuna delle tre ripartizioni sarà attivata in momenti successivi, il primo progetto approvato sarà appunto il PII Garibaldi Repubblica, al quale seguiranno il PII Garibaldi-Isola ed il PII Garibaldi-Varesine.(cf Mappa 3.5) In maniera speculare Hines, nel corso degli anni attiverà tre società veicolo (SPV): per gestire i differenti progetti, l'insieme dei tre progetti sarà rinominato da Hines 'Progetto Porta Nuova'.

Il positivo esito della planning application, sottoposta da Hines, darà origine ad una nuova serie di concorsi per la progettazione di singole zone all'interno dell'area di intervento. Fra i coinvolti spiccano l'architetto di fama internazionale Cesar Pelli – incaricato di progettare un lotto a vocazione terziaria nella parte sud ovest del progetto- Stefano Boeri, che si occuperà della progettazione di alcuni edifici all'interno del progetto Garibaldi Isola e Kohn Pederson Fox Associates, per quanto riguarda Varesine (v. Hines, s/d).

Il processo di pianificazione generale del Progetto Porta Nuova parte dal masterplan disegnato da Nicolini nel '92 e, nel 2004/2005, il progetto è ancora focalizzato sulla realizzazione, nell'area antistante la stazione Garibaldi, di un complesso di edifici dedicati ad ospitare alcuni grandi nomi dell'industria della moda milanese. Tuttavia, l'accoglienza dei brand attivi nell'area milanese è, a questa data, tutt'altro che entusiasta, poiché non si manifesta nessun interesse al trasferimento.

Il PII Garibaldi Repubblica, il primo a essere finalizzato, contempla un utilizzo misto, a vocazione terziaria commerciale e residenziale. Il progetto prevede: un polo istituzionale caratterizzato dall'insediamento sia della nuova sede della Regione Lombardia (Comune Di Milano, 2003), che della nuova sede unica del Comune di Milano (Comune di Milano 2003, Sala 2000)²⁴. In aggiunta

²⁴ Il progetto prevede anche una, relativamente, piccola porzione di spazio, circa 3000 mq da allocare a Provincia o altri enti (Comune di Milano 2003) la provincia tuttavia non si dimostrerà mai interessata a fare parte del polo.

a questi, dovrebbe trovare collocazione, all'interno dell'area, un polo del Design Media e comunicazione con al suo interno spazio espositivo, commerciale terziario e residenziale, al centro del progetto si troverà una grande area di verde pubblico, che opererà da connettore fra i vari edifici. Le strutture espositive, gli 'spazi museali, di formazione universitaria e professionale' (Comune di Milano 2003) troveranno spazio all'interno del Modam , il quale viene pensato come un edificio adibito a contenere le attività della Fondazione Città della Moda e dei suoi partner accademici²⁵. Nel 2004 il progetto Città della Moda appare come riportato in mappa 3.4

Mappa 3.4 La città della Moda ed aree limitrofe²⁶



Conseguentemente all'approvazione del PII, Hines organizzerà gli strumenti amministrativi e finanziari per gestire la trasformazione: saranno costituite tre società veicolo che si occuperanno dell'effettivo sviluppo del progetto, dapprima sarà costituita la SPV per Garibaldi, quindi quelle per Isola e Varesine. In virtù degli accordi presi con Ligresti, Hines cederà il 48% del pacchetto azionario dell'SPV che si occupa di Garibaldi repubblica a Fondiaria SAI, del gruppo Ligresti Col

istituzionale e questa allocazione sarà abbandonata successivamente.

²⁵ Secondo il Comune di Milano all'interno dell'area Garibaldi Repubblica avrebbe dovuto trovare sede e il Fashion Institute of Milan, una serie di corsi di formazione di altro livello erogati da POLIMI Università Cattolica e Bocconi . L'istituto verrà fondato con il contributo di industria e camera della moda ma, semplicemente, non troverà mai posto all'interno del progetto, i corsi verranno erogati all'interno del campus Durando di POLIMI.

²⁶ Fonte Comune di Milano 2003

passare del tempo Ligresti acquisirà quote strategiche²⁷ di tutti gli SPV (Elia, 2011). In seguito, il Gruppo Ligresti entrerà anche come socio della Holding di Hines in Italia, tramite Milano Assicurazioni (ibid), oltre alla componente assicurativa del gruppo Ligresti il principale finanziatore del progetto (nel 2004/5) sarà il TIAA-CREF.

Per quanto riguarda il reperimento dei capitali Hines organizza un'architettura finanziaria piuttosto complessa, oltre all'intervento di TIAA-CREF e l'intervento diretto della propria componente REIT, il developer si rivolgerà ad un pool di banche italiane per ulteriori finanziamenti. Nel 2005 Hines concluderà un accordo con una cordata di istituti di credito, per recuperare capitali aggiuntivi. In pratica il progetto sarà finanziato in parte con capitali degli investitori, in parte con un syndicated loan²⁸ amministrato da Banca Intesa, Monte Paschi di Siena e Banca Popolare di Milano, la prima svolgerà il ruolo di 'lead arranger'²⁹ per l'operazione (Anon, 2005a). Tuttavia, la finalizzazione dell'organizzazione e dei finanziamenti non coinciderà con l'effettivo inizio dei lavori per la parte privata del progetto Porta Nuova.

La prima porzione del progetto su cui inizieranno i lavori sarà, appunto Garibaldi-Repubblica e, nello specifico il 'polo istituzionale', ciò avverrà nonostante una nutrita sequela di problemi. Dopo la firma dell'accordo di Programma e la cessione dei terreni, la Regione Lombardia, nel 2004, indirà un concorso di progettazione, a livello internazionale, per disegnare la nuova sede del governo regionale. Si aggiudicheranno il bando Pei Cobb Freed & Partners di New York e Caputo partners, di Milano. Si decide di chiamare l'edificio 'L'altra sede' della Regione Lombardia³⁰ i costi sono originariamente stimati in 234 milioni di euro (Carlucci, 2012).

L'inizio dei lavori, fra il 2004 e il 2005, tuttavia, coincide con le proteste dei cittadini, infatti, l'area su cui insiste il progetto è quella del cosiddetto 'Bosco di Gioia', un parco privato³¹, ma di fatto aperto alla cittadinanza locale e da questa utilizzato. I comitati di cittadini si oppongono alla costruzione del palazzo della Regione poiché questa comporterà la distruzione del parco che, non essendo azzonato come verde pubblico, è considerato area edificabile. La strategia tenuta dai comitati si compone di tre momenti: proteste ed occupazione del 'Bosco', un ricorso al TAR perché

²⁷ Al 2010, prima del collasso finanziario dell'impero immobiliare Ligresti la holding dell'ingegnere siciliano controllava il 29% dell' SPV di Garibaldi-Repubblica il 32% dell' SPV di Garibaldi-Isola e il 10% - poi dismesso nel 2011- dell'SPV di Varesine.

²⁸ Un prestito sindacato o 'syndicated loan' è un finanziamento concesso da un gruppo di banche ad un richiedente, i prestatori si distribuiscono le quote del finanziamento totale in maniera da dividersi anche il rischio.

²⁹ All'interno di un 'syndicated loan' il lead arranger è l'attore finanziario che ha la responsabilità di distribuire i pacchetti di debito, emessi dal contraente, presso altri operatori finanziari oppure di collocarli sul mercato.

³⁰ In contrasto con la sede preesistente di Piazza Duca d'Aosta che, dopo la costruzione dell'edificio continuerà a essere utilizzata per gli uffici regionali.

³¹ Il parco fa parte del lascito testamentario fatto da un privato, nel 1964, all'Ospedale Maggiore. Dopo alcune operazioni di riorganizzazione amministrativa dell'Ospedale Maggiore sarà ereditato dall'ospedale di Niguarda. Sarà da questo venduto ad un proprietario privato nei primi anni '80, il quale finirà poi coinvolto nei processi di riorganizzazione della proprietà fondiaria. Il lotto finirà, dopo lo scambio di aree, ad essere ceduto al Comune di Milano da Hines.

blocchi il progetto, infine vengono ‘pressati’ tutti gli organi di governo locale perché sottoscrivano un appello alla soprintendenza dei Beni Culturali.

Secondo i comitati ' *queste trasformazioni avvengono in un quartiere che ha già pochissimi spazi verdi [...] non è un caso lo si sia difeso fino all'ultimo perché con i giardini dell'Isola era l'unico spazio verde* '(MB). L'occupazione del cantiere dura poco. Contemporaneamente, l'appello alla soprintendenza fallisce poiché nessuno degli enti locali sottoscrive l'appello dei comitati: ne il Comune – espressione della stessa maggioranza politica della Regione – ne la Provincia, la quale è invece, nel 2004/5 espressione di una giunta di centro sinistra. Il ricorso al TAR invece sarà accettato, tuttavia Regione e Comune riescono a non far bloccare i lavori sfruttando un loophole legale. Il ricorso, come vedremo dopo, verrà poi vinto dai comitati in primo grado nel 2006 ed invalidato in secondo grado nel 2009 .

I lavori per lo sviluppo del lotto inizieranno, effettivamente nel 2007, la Regione fungerà da developer e affiderà i veri e propri lavori di costruzione a Impregilo, impresa leader nazionale nel settore delle costruzioni; questi saranno portati a termine nel 2010, con un ingente sfioramento dei costi di costruzione: infatti, i 234 milioni di euro iniziali diventeranno 383. Sommando, ai costi di costruzione, i costi di arredamento, trasferimento e i costi sostenuti per l'acquisto del terreno si raggiunge la cifra di 574 mln euro. L'edificio, una volta completato e inaugurato, nel 2011, ospiterà sia la sede del parlamento regionale che alcuni uffici trasferiti dalla sede precedente.

Durante l'arco temporale 2005/2006, diventa chiaro che l'industria della moda non ha alcun interesse ad insediarsi negli spazi previsti dal progetto (Borelli, 2007a, 2007b, Cremonesi, 1999), nonostante l'attivismo della Camera della Moda e della Fondazione, l'industria del fashion ha già trovato una propria collocazione presso il quadrilatero della moda e a ridosso di via Savona, entrambe a ridosso del centro cittadino. In conseguenza della scarsità di interesse dell'industria della moda l'ipotesi originaria viene ridimensionata, senza rivedere i progetti, e si mantiene il MODAM come centro di un 'polo del fashion e design' sostanzialmente ridimensionato, lo spazio commerciale e terziario verranno ricollocati.

Il 2006 rappresenta un anno ricco di accadimenti per il progetto, i più rilevanti dei quali sono: l'acquisizione dell'ultimo lotto di terreno nell'area ex-Varesine e l'apertura della partita sulla porzione nordovest del progetto, quella interna al quartiere Isola. L'area Varesine ha rappresentato sin, dalle prime incarnazioni del progetto, la parte più problematica dello sforzo di rigenerazione urbana, detenuta da società controllate da DeMico – dapprima Codemi, poi Villa Violetta srl- il lotto è stato caratterizzato da uno sviluppo parallelo, per giunta di notevole densità. Proprio a causa di questo percorso divergente, la ricomposizione dei lotti effettuata da Hines nel periodo 2001-2003 non permise di comprare il lotto Varesine, il lotto possiede una sua storia autonoma che è il caso di

ricordare brevemente, prima di tornare agli eventi del 2006.

A cavallo del nuovo millennio Villa Violetta srl, attuale società di Bruno De Mico 'eredita' terreni e permesso di costruire dalla Codemi che, a sua volta, li aveva ricevuti dal commissario ad acta, chiamato a risolvere il conflitto fra Codemi e FFSS (v pg 116). Le volumetrie che De Mico ha intenzione di costruire sull'area sono assolutamente ingenti al punto da costituire una minaccia per il progetto infatti *' il Comune, allora stava ancora molto attento alla questione dei ricorsi, ne avevano perso uno [si riferisce al ricorso degli anni 90] per cui la cosa doveva essere tenuta sotto controllo'* (LT) ed un eccessivo ammontare di volumetrie costituiva un rischio indubbio.

Nel 2000-2001 è di pubblico dominio il fatto che Violetta srl è intenzionata a perseguire un proprio progetto, in autonomia rispetto alle vicende della Città della Moda, il progetto prevede due grattacieli a vocazione terziaria, spazio residenziale, ricettivo, un centro congressi ed infrastrutture di leisure, nello specifico un teatro o cinema multisala (Persiani Pertuselli Verderio 2011 pg:89).

L'assessorato allo sviluppo del territorio contesta la decisione di Violetta Srl e, per bocca dell'allora assessore Lupi dichiara che 'con De Mico sarà guerra' (Pagni 2000b). Il conflitto giudiziario che ne seguirà sarà particolarmente complicato. L'assessorato presenterà un primo ricorso presso in TAR nel 2000, sostenendo che, ai sensi del PRG 1953 la dotazione volumetrica, del lotto è eccessiva, Violetta srl ha un'opinione diametralmente opposta, poiché sostiene che sul lotto si applica una convenzione stipulata da FFSS e Comune di Milano nel 1958, la quale non pone, sostanzialmente, limite alla possibilità di costruire sull'area³². Precedenti mediazioni fra Violetta srl ed Il Comune di Milano avevano tentato di ricomporre il dissidio, mediante la concessione di limiti volumetrici in linea con quelli prospettati per le altre aree del progetto, il fallimento della mediazione non lascerà alternativa al conflitto legale.

Violetta Srl verrà condannata alla riduzione delle volumetrie nel 2001, tuttavia la società presenta ricorso al Consiglio di Stato, il quale verrà accolto nel 2004. In quell'anno la suprema corte amministrativa decreta la vittoria di Violetta Srl, la quale sarà titolata a costruire con le volumetrie originarie (Soglio 2004). I lavori, tuttavia, non partono poiché, effettivamente, De Mico non riesce a finalizzare il progetto e sconta sia la propria posizione di outsider (v pg 119) all'interno dell'amministrazione che le passate vicende giudiziarie. Lo stallo, dell'area Varesine termina nel 2006 quando Hines rileva (Anon, 2006), per una cifra non meglio specificata, il terreno di Varesine, effettivamente portando a termine la ricomposizione del fondo immobiliare. LT ricorda che: *'lui probabilmente vende perché ha sentore di processi per corruzione che lo avrebbero coinvolto e poi c'è il problema delle facce impresentabili'*(LT). MS aggiunge che *' [De Mico] ha venduto a cavallo della fine del mandato Albertini, come dire vendo perché non so cosa succede [...] chiunque vinca*

³² Nella convenzione del 1958 non sono menzionati limiti volumetrici ma viene riconosciuta la possibilità di costruire sull'area

le elezioni io mi tiro fuori e guadagno il mio. Ecco di fronte ad un rischio elettorale non se lo prendeva [...] Catella invece il rischio elettorale se lo prendeva perché tanto aveva appoggi da tutte e due le parti'(MS).

Il progetto nell'area Varesine sarà poi autorizzato da un apposito PII, approvato nel 2006 (Comune Di Milano, 2006a). Dal lato privato Hines coinvolgerà due partner nella riqualificazione di questo particolare lotto Milano Assicurazioni, del Gruppo Ligresti e Galotti SpA developer di Bologna; i tre formeranno una joint venture per controllare l'SPV che si occuperà di sviluppare il progetto (Elia 2011). Dal lato finanziario Montepaschi – tramite il proprio fondo real estate – Hines e Ligresti provvederanno ai capitali dal lato architettonico il design sarà a cura dello studio Arquitectonica di Miami, mentre l'effettivo lavoro di costruzione sarà affidato a UNIECO e CMB di Carpi³³. In termini di progettazione, l'area Varesine sarà caratterizzata da una vocazione mista residenziale/commerciale/ terziario, particolarmente importante sarà l'ultimo elemento. A lato di questi elementi, nella progettazione originale, sono previsti anche un non meglio connotato 'polo culturale' ed una struttura a vocazione ricettiva.

Il 2006 vede anche la presentazione del PII Isola-Lunetta (Comune Di Milano, 2006b) che disciplina l'area di intervento a nordovest del progetto, all'interno del quartiere Isola. Per via della forte presenza di comitati di cittadini ostili all'opera- una caratteristica che permane fin dai primissimi interventi in loco, negli anni 80/90 - il progetto andrà, anche in questo caso, incontro a notevoli complicazioni di natura politico-legale, che si esprimeranno in ricorsi al TAR ed al Consiglio di Stato.

Anche nel caso dell'intervento immobiliare sull'Isola Hines preferirà affrontare lo sviluppo stipulando una joint venture, l'SPV titolare dei diritti di costruzione sarà detenuta da Hines e dal Gruppo Ligresti (Elia, 2011) fra gli investitori troviamo invece TIAA-CREF ed il fondo europeo di Hines; a questi si accompagnano alcune società controllate dalla famiglia di Manfredi Catella, CEO di Hines Italia , Coima XXI e Domomedia, fa parte della cordata anche la IMCO del Gruppo Ligresti. Il progetto principalmente spazio residenziale con una minore componente di terziario e commerciale, La progettazione degli edifici residenziali verrà affidata a Stefano Boeri³⁴.

I momenti salienti del conflitto nel quartiere Isola avvengono attorno all'ex Brown Boveri, occupata nel 2001 da un gruppo di attivisti, artigiani ed abitanti del quartiere- funzionerà, sotto il nome di 'La Stecca degli Artigiani' come centro sociale e spazio culturale per il quartiere fino circa al 2007 ed

³³ CMB ed UNIECOP sono imprese di grandi dimensioni nel settore delle costruzioni e del general contracting, fanno parte di Legacoop ed hanno quindi un rapporto preferenziale con il Partito Democratico e, nello specifico con la componente ex-PCI dello stesso.

³⁴ Stefano Boeri oltre ad essere un architetto di fama internazionale, è molto vicino al Partito Democratico, tanto da essere presentato come 'candidato ufficiale' del partito alle elezioni primarie che precederanno le elezioni municipali del 2011.

attorno ai giardini pubblici antistanti alla Stecca. Attorno alla stecca crescono i comitati e si attiva un discorso circa la natura della trasformazione attraversata dal quartiere³⁵. Un primo ricorso, al TAR, sarà presentato dagli abitanti nel 2006, contro un'edificazione limitrofa – ma non formalmente inclusa nel progetto- sviluppata dal gruppo Ligresti tramite Milano Assicurazioni, il ricorso sostiene che l'edificio di 33.000 mq a vocazione commerciale viola i dispositivi di pianificazione approvati dal comune di Milano³⁶.

Un secondo ricorso sarà presentato, sempre nel 2006, contro il PII Isola, sostenendo, anche in questo caso, una sproporzione fra spazio costruito e spazi pubblici. A fronte di queste minacce, Hines e le élite pubbliche della municipalità di Milano rilevano un certo rischio '*sicuramente Hines era terrorizzata che si toccasse il PII, perché c'era voluta una tale fatica per portarlo a termine[...] probabilmente riceveva delle pressioni da parte dei fondi pensione perché tutto doveva essere definito*'(MS) quindi si muovono con una certa abilità per affrontare i comitati. L'azione di contrasto si articola, in sostanza, in due piani, uno più strettamente legale-giudiziario ed uno più strettamente politico. Per quanto riguarda il primo gli avvocati di Hines e del Comune di Milano riescono a trovare un espediente per far dichiarare nulli i ricorsi come MS espone:

'[Hines e l'amministrazione comunale] ne hanno fatte di tutte e di più per far partire questo progetto [...] [alla fine abbiamo perso i ricorsi] perché hanno trovato un escamotage per cui i ricorrenti non erano legittimati a ricorrere [...] prima (si riferisce ai ricorsi precedenti) bastava essere vicini [...] dopo bisognava dimostrare il danno che è molto problematico da un punto di vista urbanistico [...] e questa era un'arma inventata dagli avvocati di Hines che erano i migliori che c'erano -ride- [...] insomma questi qui sono riusciti a convincere i giudici che c'erano dei conflitti di interesse fra i ricorrenti [...] [questa soluzione] evitava anche [al TAR ed al consiglio di Stato] di pronunciarsi sulla materia urbanistica'³⁷. (MS)

³⁵ Il quartiere Isola resta, ancora, a cavallo degli anni 2000, un quartiere a forte composizione popolare e migrante. La principale preoccupazione di comitati ed attivisti dei locali centri sociali è rappresentata dalle dinamiche di 'gentrification' ritenute all'opera nel quartiere. Le vicende di riqualificazione del tessuto sociale e della dotazione edilizia del quartiere sono state oggetto di numerosi approfondimenti in letteratura (Diappi, 2009; Semi, 2011) i quali, pur non indagando l'impatto dei progetti oggetto di indagine in questo lavoro, confermano le paure degli attivisti, individuando una tendenza verso la gentrification.

³⁶ L'edificio in questione ha una storia legale piuttosto complessa: la sentenza del Tar dapprima – nel 2007- accoglierà le osservazioni dei cittadini sullo strumento di pianificazione (PIR) che autorizza la costruzione dell'edificio di Ligresti, PIR e permesso di costruire saranno quindi revocati. Nonostante la sentenza, i lavori continueranno fino al 2008 anno in cui, ricorrendo ad uno stratagemma applicato anche per gli altri ricorsi, gli avvocati di Ligresti riusciranno a far fallire il ricorso ed il Consiglio di Stato dichiarerà la non legittimità a ricorrere dei ricorrenti. La successiva crisi del gruppo Ligresti farà sì che l'edificio resterà, ad oggi, incompleto.

³⁷ Inutile dire che evitare di entrare nel vivo della questione torna abbastanza utile per il Consiglio di Stato al quale evita di prendere una decisione su una materia spinosa nel momento in cui l'alleanza di centro destra capitanata da Berlusconi controlla tutti i livelli del potere locale, oltre che il governo nazionale.

Questo accade anche perché *'si tratta di procedure legali che sono state affinate [dagli uffici pubblici] per anni, per via dei vecchi ricorsi, perché se da una parte è vero che c'era il problema delle volumetrie è anche vero che il posto [Garibaldi Repubblica] è rimasto vuoto per dieci anni [dopo il ricorso degli anni '90]'(MB)*. I ricorsi- in totale se ne faranno cinque in tutto il progetto- saranno tutti rigettati dal Consiglio di Stato intorno al 2009, con la medesima formula: i ricorrenti non hanno titolo a ricorrere. Le vicende dell'Isola sono particolarmente importanti poiché *'il trucco [legale] che hanno applicato all'Isola[...], hanno visto che funzionava, e poi lo hanno applicato a tutti gli altri ricorsi, quindi li hanno fatti cadere ad uno ad uno tutti con la stessa formula'(MS)*.

Contemporaneamente al conflitto legale, si gioca una partita più squisitamente politica, infatti nel 2006, la maggioranza di centrodestra al Consiglio di Zona 9 – competente per il quartiere Isola- viene sostituita da una nuova maggioranza di centrosinistra, l'unica fra le amministrazioni decentrate ad essere sull'opposto fronte politico rispetto all'amministrazione municipale. Nel primo periodo il Consiglio di Zona si schiera apertamente contro il progetto- come del resto aveva già fatto la minoranza di centro sinistra in Consiglio comunale nel 2004, e come aveva fatto il CdZ negli anni 90- sostenendo le ragioni dei comitati e lamentando una scarsa dotazione di beni pubblici oltre che un eccessivo ammontare di superficie costruita. In particolare il CdZ lamenta l'assenza di servizi per la cittadinanza e, nello specifico di un asilo di infanzia (Sacerdoti, 2006). La nomina di Boeri apre un canale di interlocuzione con il Consiglio di Zona in quanto l'architetto vicino al Partito Democratico -nelle sue varie incarnazioni- tenterà, con un certo successo, di fare da 'pontiere' con il Consiglio di Zona (pg 128).

In conseguenza del lavoro da pontiere di Boeri il Consiglio di Zona ritirerà il proprio supporto ai comitati³⁸, in 'cambio' del sostegno alle opere il CdZ chiederà l'edificazione di una scuola di infanzia all'interno del PII Isola. Al tempo stesso Hines Boeri ed il Politecnico di Milano, proporranno alcuni incontri di progettazione pianificata, ai quali parteciperanno alcuni degli aderenti ai comitati. Il developer e gli altri attori riconosceranno il valore culturale e sociale dell'esperienza della Stecca degli artigiani, e proporranno, ai comitati, di continuare il loro lavoro in un 'incubatore dell'arte' da

³⁸ Il quartiere Isola in quanto quartiere popolare (Boffi et al. 1972) in una zona di influenza del PCI, è sede di numerose proprietà immobiliari ascrivibili all'ex PCI o società del mondo cooperativo a questo collegate. Gli asset su cui l'area PCI può contare nel quartiere sono variegati: a partire dalle proprietà immobiliari cooperative per arrivare, fino alla stessa sede del PCI/PDS/DS di Via Volturmo. Il palazzo di via Volturmo resta in uso fino agli anni '90 per poi venire dismesso ed occupato da un gruppo di attivisti nel 2006. Sarà poi sgomberato nello stesso anno. Il palazzo non sarà incluso entro il perimetro del progetto Garibaldi Isola, ma, in seguito allo sgombero, il palazzo sarà rivenduto con un sostanziale aumento di cubature ad un developer altoatesino che ne ricaverà appartamenti di lusso.

MB ricorda alcuni degli avvenimenti di questa vicenda

'Se passi in via Volturmo c'è l'ex sede del PCI, e ora c'è un grattacielo e tanti si chiedono come hanno fatto, perché è andato tutto in deroga [...] non c'era modo di fare tutte quelle cubature lì [...] probabilmente sono arrivati ad un accordo io ti faccio fare quella roba lì e tu non mi metti i bastoni fra le ruote [...] il PD poi ha venduto il palazzo ma con le cubature aumentate' (MB)

realizzarsi come opera a scomputo degli oneri di urbanizzazione, all'interno del PII Isola.

Nel frattempo, nel 2007, la stecca degli artigiani, già parzialmente abbandonata dagli attivisti, verrà sgomberata e quindi abbattuta dal Comune di Milano. Le proposte di Hines e Boeri vedranno i comitati dividersi, sul trasferimento nel nuovo edificio, a fronte del quale Hines si aspetta, comprensibilmente, una cessazione delle ostilità. Parte degli ex occupanti della stecca accetterà la proposta di Hines, dividendo irrimediabilmente il comitato, la cui attività politica si affievolirà negli anni successivi fino a scomparire quasi del tutto. Ricorda MS

'loro [Hines il comune ed il CdZ] proposero questa 'stecca' alternativa, la stecchetta, presero quelli che ci stavano [...] e li misero nell'incubatore dell'arte [...] li ci fu proprio una spaccatura per cui quelli che andarono dentro [l'incubatore dell'arte] vennero visti un po' come dei traditori mentre gli altri, no no lotta dura e noi i ricorsi non li cancelliamo [...] quindi Boeri riuscì a fare anche questo, a dividere i comitati'(MS)

Per quanto riguarda la frazione Garibaldi Repubblica, il 2007 riproporrà il problema della localizzazione dell'industria della moda. Dopo aver incassato il rifiuto delle case di moda già negli anni precedenti, il progetto dovrà incassare anche il rifiuto della Fondazione Città della Moda ad occupare il Modam. In altre parole, l'idea di un polo di moda e design sarà essenzialmente cancellata nella sua interezza, nulla sarà implementato in termini di corsi di formazione o spazio espositivo. A fronte di questo nuovo sviluppo Hines presenta un'istanza di Variante al PII, chiedendo di poter trasformare parte dell'area ex-Modam³⁹ in un edificio di uffici, l'istanza sarà accettata a fronte del pagamento di un'addizionale una tantum, versata da Hines per coprire la mancata produzione di standard urbanistici. Successivamente, nel 2011, verrà cancellato anche il centro culturale proposto in Varesine aprendo un contenzioso giuridico fra Hines ed il Comune (Santucci, 2013). È particolarmente rilevante notare che *' il Comune ha necessità di monetizzare gli oneri di urbanizzazione per finanziarsi'*(BR) e, quindi, tutti i negoziati per la redistribuzione degli oneri prendono forma in questo contesto. Questo, come vedremo poi nella discussione impatta in maniera significativa sul comportamento dell'amministrazione.

Nel 2009, la frazione Garibaldi Repubblica del progetto può iniziare l'effettivo lavoro di costruzione tuttavia, proprio in quest'anno, Il TAR ammette il ricorso dei comitati relativamente alla scarsa dotazione in termini di beni pubblici. Questa sentenza rappresenta un enorme rischio per il progetto

³⁹ L'area del Modam, nel progetto originale era conteggiata come bene pubblico e, quindi, come opera a scomputo degli oneri a carico del costruttore, la variante porta ad un ricalcolo degli oneri e, quindi ad un versamento aggiuntivo da parte del Developer.

poiché scardina l'assunto di base che sosteneva la pianificazione concordata fra Hines e Comune di Milano, ossia quello di una sostanziale libertà in termini di burocrazia, regolamenti e provvisione di beni pubblici. Hines fa appello al Consiglio di Stato e, nello stesso anno, il Consiglio di Stato, in maniera simile a quanto già avvenuto per i ricorsi nei confronti del PII Isola, dichiara che i ricorrenti non sono legittimati a ricorrere e, di fatto, affossa il ricorso. Questo sarà l'ultimo ricorso contro il progetto, in seguito i comitati non avranno più la possibilità di imbastirne altri.

La frazione Repubblica del progetto Porta Nuova sarà la prima a far partire i lavori (2009). Sempre nel 2009, Unicredit accetterà di affittare un complesso di grattacieli all'interno di Garibaldi Repubblica. Mentre i lavori di costruzione per la prima parte di Garibaldi Repubblica vengono effettuati, due cose accadono: in primo luogo si effettuano i lavori per la quinta linea della Metropolitana Milanese e si designa Garibaldi Repubblica, nello specifico proprio l'area dei palazzi Unicredit, come sede della nuova stazione a seguito di un accordo con il Soggetto Promotore della linea 5. Una seconda stazione sarà collocata in un'area limitrofa al progetto Garibaldi Isola.

In secondo luogo, viene progettata la nuova sede del Comune. Il progetto di una nuova sede del comune risale alla prima revisione del progetto 'Città della Moda' (v Mappa 3.4), ed è poi incorporato nelle successive versioni dei documenti di planning. Tuttavia il progetto resta quiescente fino al 2010, quando l'assessore allo sviluppo del territorio della allora giunta Moratti, decide di rilanciare il progetto (Carra, 2010), prospettando risparmi eccellenti, qualora il comune vi concentrasse tutti gli uffici periferici, concentrando tutto in un unico grattacielo 'gemello' rispetto a quello della regione, da costruirsi dall'altra parte della strada.

La municipalità, tuttavia, non ha i fondi, in conto capitale, necessari per finanziare l'operazione e deve, quindi, richiederli al Governo centrale. Il Ministero dell'Economia (MEF), dal canto suo, non è particolarmente incline a concederli⁴⁰, nel 2011 negherà la richiesta di fondi del Comune di Milano, di fatto condannando il progetto all'irrealizzabilità. In conseguenza del rifiuto del MEF il Comune ridimensionerà il progetto (Monestiroli, 2012) e sposterà i fondi rimanenti sulla ristrutturazione del complesso di uffici che già detiene in Via Pirelli, la ristrutturazione tuttavia, a metà 2014 sembra essere ancora bloccata. Al centro del progetto Garibaldi Repubblica viene, inoltre, realizzato un 'parco urbano', tuttora in fase di completamento.

I lavori, per quanto riguarda Garibaldi Repubblica, termineranno fra il 2011 ed il 2012 e vedranno la creazione di un parco uffici di primo piano (torri Unicredit) di una piazza sopraelevata (piazza Gae Aulenti), oltre che di spazio residenziale commerciale ed uffici. Le fermate della MM5

⁴⁰ Per comprendere meglio cosa stava succedendo è doveroso dire che la richiesta di finanziamento arriva in un momento politico molto particolare, in cui si sta consumando uno scontro fra opposte correnti all'interno del Popolo della Libertà, Comune e regione sono controllati da Comunione e Liberazione mentre il MEF è controllato da Giulio Tremonti, dell'ala filo-leghista del PDL. Lo scontro ha confini più ampi della singola questione in quanto entrambe le fazioni si contendono il controllo della Regione Lombardia in vista delle elezioni del 2013.

verranno inaugurate nel 2013. Per quanto riguarda Garibaldi Varesine i lavori di costruzione inizieranno all'incirca nel 2010 e si protrarranno fino al 2012, il risultato sarà un lotto caratterizzato da un'altissima densità di costruito (v pg 131). Il progetto Garibaldi-Varesine è caratterizzato da grattacieli a scopo residenziale e terziario, il centro culturale originariamente previsto è rimasto non realizzato.

Per quanto riguarda la frazione Isola del progetto, i lavori, iniziano, anche in questo caso, nel 2009 e si concentrano attorno alla creazione di sei manufatti edilizi. Le torri del 'bosco verticale' sono a vocazione residenziale, disegnate da Boeri, sono tuttora in costruzione, saranno completate entro il 2014. A fianco di queste sono stati completati nel 2012 un edificio di uffici e le town homes (vocazione residenziale). Il progetto vedrà anche il completamento -nel 2012- della Fondazione Riccardo Catella⁴¹ in un'area contigua al parco urbano realizzato nell'ambito di Garibaldi Repubblica.

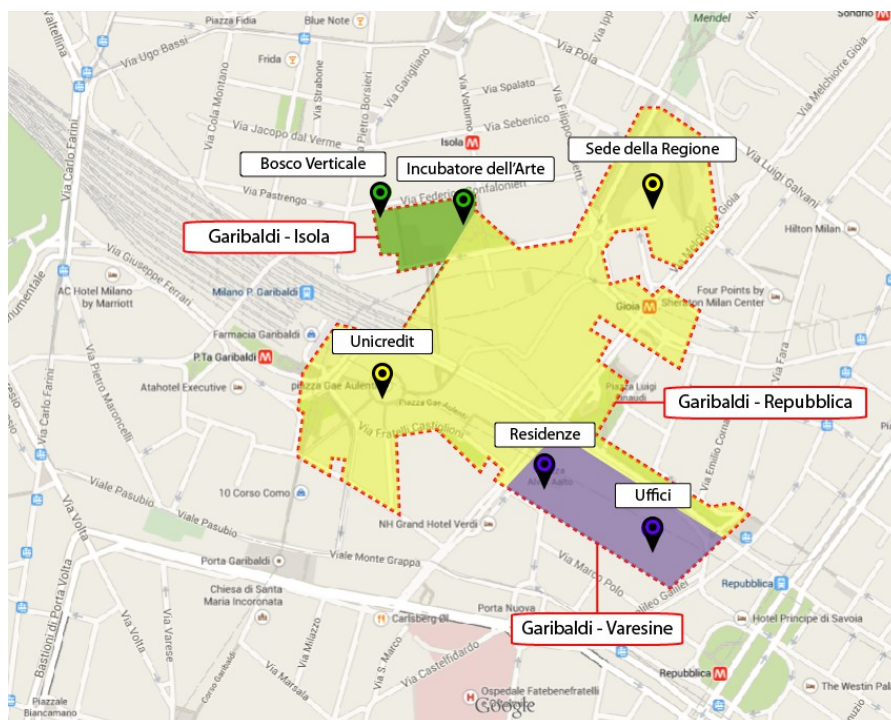
Dal punto di vista delle opere a scomputo degli oneri sarà realizzato, nel 2012, l' 'incubatore per l'arte' come promesso agli ex occupanti della Stecca, Hines finanzierà anche parte dei lavori per l'apertura della Casa della Memoria, una struttura polifunzionale che, nei piani del comune dovrebbe ospitare, un museo del secondo conflitto bellico e della resistenza, oltre che spazio per le associazioni del quartiere. I lavori procedono dapprima a rilento, a causa delle difficoltà economiche del comune tuttavia, nel 2013/14, sembrano essersi sbloccati – ma il condizionale è d'obbligo- e si prevede una conclusione a cavallo del 2014/15. La scuola materna richiesta dal CdZ non sarà mai realizzata⁴², per esaurimento dei fondi generati dagli oneri secondari a carico del developer. Stessa sorte toccherà alla richiesta di alloggi a canone concordato fatta nel 2006 da comitati e sindacati inquilini, in questo caso la proposta non sarà mai nemmeno considerata.

La tab 3.4 riassume, in maniera sintetica le implementazioni più significative realizzate all'interno di Garibaldi Porta Nuova; per quanto la maggior parte dei lavori sia stata effettivamente conclusa alcune implementazioni restano ancora da completare e, soprattutto nell'area Varesine da collocare sul mercato. La Mappa 3.5 mostra le suddivisioni del progetto e le particolari opere eseguite (a inizi 2014)

⁴¹ Si tratta di un'associazione no profit, fondata da Catella, e Hines Italia allo scopo di indagare pratiche pianificatorie sostenibili e di fornire servizi culturali e di intrattenimento al quartiere.

⁴² Va detto che si farà la scelta di aprire l'asilo aziendale della regione Lombardia agli abitanti del quartiere ma i posti a disposizione rimarranno sempre contingentati.

Mapa 3.5: Garibaldi Porta Nuova, ripartizioni e principali opere



Tab 3.4: Riassunto delle implementazioni

| Cosa si doveva fare | Si è fatto ? |
|---------------------------------------|---|
| Polo culturale: | |
| Modam | no |
| Centro culturale varesine | no |
| Incubatore dell' arte | si |
| Centro sociale isola/cavalcavia busa | No, forse in futuro |
| grimshaw | Riconvertito uffici |
| Casa della Memoria | Si , molto a rilento |
| Polo istituzionale: | |
| regione | Si ma in notevole cost overrun |
| comune | No mancanza fondi |
| Trasporti: | |
| Stazione m5 | Si cofinanziato Hines e soggetto promotore m5 |
| Risistemazione viabilità | Si |
| Servizi: | |
| Asilo richiesto da cdz e comitati | no |
| Housing sociale richiesto da comitati | no |
| Giardino e verde attrezzato | Si |

3.3 Dopo il 2011, in breve

Il 2011 si apre con una sonora disfatta elettorale della stessa maggioranza di centrodestra che ha gestito il progetto nell'ultima fase. La sostituirà una maggioranza di centrosinistra, all'assessorato competente per i processi di pianificazione sarà nominata Ada De Cesaris (PD) che, in passato, aveva seguito i ricorsi amministrativi dei comitati, proprio sul progetto Garibaldi Repubblica. Per quanto riguarda il governo Regionale nel 2013, in conseguenza di uno scandalo giudiziario e di elezioni anticipate la maggioranza di centrodestra subirà un significativo reimpasto, la corrente che sosteneva il presidente Formigoni perderà potere a vantaggio della Lega Nord, che insedierà Roberto Maroni quale presidente della Regione⁴³.

Dal punto di vista del progetto vero e proprio possiamo, dal 2011, considerarlo in via di completamento, per il 2012 tutti i più rilevanti lavori di costruzione saranno ultimati, tuttavia la storia del progetto riserva ancora alcuni eventi salienti, il più importante dei quali è l'uscita del Gruppo Ligresti dal progetto. Nel 2012 la famiglia Ligresti è citata in giudizio, e conseguentemente condannata, per reato di appropriazione indebita. Conseguentemente a questo scandalo il gruppo andrà in amministrazione controllata e quindi, nonostante un tentativo di salvataggio capitanato da Hines (Mincuzzi e Pavesi 2012, Rizzo, 2012), in fallimento.

In conseguenza del fallimento del gruppo si manifesteranno due eventi: in primo luogo, la costruzione ai margini dell'area Isola verrà bloccata dalla magistratura, in secondo luogo la posizione del gruppo nei tre SPV sarà rilevata da un fondo sovrano del Qatar, il quale acquisirà circa il 40% delle quote⁴⁴ (Finizio, 2013), alcune partecipazioni del gruppo Ligresti saranno invece riassorbite da Unipol che, in conseguenza del fallimento del ramo assicurativo dell'impero Ligresti ne rileverà l'attività e gli asset.

Per quanto riguarda la 'collocazione sul mercato' dei manufatti edilizi realizzati, nel 2013 Unicredit si insedia in piazza Gae Aulenti, a partire dal 2014, l'arrivo di Google Italia nel lotto Isola è dato per certo (Anon, 2014). Gli uffici nel lotto Varesine rimangono, ad ora, scarsamente occupati, stessa cosa si può dire del residenziale nello stesso lotto, nei lotti Isola e Repubblica il residenziale sembra andare meglio⁴⁵. Dal punto di vista della compensazione degli oneri di urbanizzazione, si dovrebbe

⁴³ È rilevante ricordare come la Lega Nord fosse, all'epoca, un avversario agguerrito di Comunione e Liberazione che esprimeva il governo regionale. Quanto effettivamente la vittoria della Lega abbia cambiato, in termini di rapporti di forza fra gli esponenti delle élite locali non è facile valutare, poiché è troppo presto per fare una valutazione. Il solo dato della perdita formale del potere ha comunque una sua significatività.

⁴⁴ In realtà l'operazione è stata lievemente più complicata, le quote di Ligresti sono state riassorbite da Hines, l'operatore americano ha poi emesso nuova liquidità, per scongiurare i rumors che lo davano troppo dipendente dai mutui contratti con le banche. Questa nuova liquidità è stata acquisita dal fondo sovrano del Qatar

⁴⁵ In ogni caso si tratta di stime particolarmente difficoltose, poiché la compagnia non ha l'abitudine di annunciare eventuali trattative o di fornire informazioni circa la vendita degli spazi. Per capire dove sarebbe andato il progetto, mi sono basato sulla consultazione di documenti e sulla consultazione di testimoni.

osservare che restano ancora non allocati parte dei proventi generati dalla riconversione del MODAM in spazio commerciale, l'assessorato all'ambiente sostiene che questi saranno utilizzati per la riqualificazione del Cavalcavia Bussa e la creazione di un non meglio specificato Centro Civico dedicato ad ospitare attività dell'associazionismo locale. Il progetto, a metà 2014, sembra essere tuttavia, ancora in alto mare⁴⁶. Sul fronte del progetto Varesine il cancellamento del centro culturale aprirà un conflitto fra comune e developer che si è espresso nel 2013 in un ricorso al TAR (Santucci, 2013) che, in prima battuta, ha dato ragione al Comune di Milano.

Nel corso del 2014 Hines rifinanzia l'operazione tramite un diverso team di banche che include BNP Paribas, Unicredit, IMI Société Generale Bank of America che, con BNP svolge il ruolo di Lead Arranger (Finizio, 2014), la collocazione sul mercato dei prestiti sarà buona ed il capitale rifinanziato sarà di 450 milioni.

⁴⁶ In aprile 2014 il Comune ha dichiarato l'apertura di un concorso di progettazione per quanto riguarda il centro Civico

4. La ristrutturazione dell'area ex portuale a Salford

Salford è una municipalità parte della Greater Manchester Authority, nel Nord Ovest Inglese. In termini politici è stata governata dal Partito Laburista dal 1974 ad oggi¹, senza particolari soluzioni di continuità. Dal punto di vista economico Salford fa esperienza, anche se in maniera estrema, delle vicende storiche che hanno caratterizzato tutta l'area di Manchester.

L'area conosce un importante sviluppo industriale, a cavallo del '900, favorito dalla presenza del porto fluviale più attivo del nord dell'Inghilterra, il cui terminale si trovava proprio sui Salford docks, sul fiume Irwell. Spinta dai processi di industrializzazione Salford – e la Greater Manchester area- conosceranno un notevole sviluppo economico e, soprattutto demografico, il quale durerà fino alle soglie della seconda guerra mondiale. In seguito al secondo conflitto bellico lo sviluppo sarà seguito da una fase di stagnazione e declino, accompagnata da chiusura di industrie pesanti e spopolamento dell'area urbana che raggiungerà il culmine negli anni ottanta.

Negli ultimi decenni, dalla fine degli anni novanta, invece, il trend sembra essere quello di un'efficace riconversione industriale, che vede attori della knowledge economy insediarsi a fianco delle industrie rimanenti, causando una rinascita economica dell'area. Questo nuovo corso economico ha portato a un'inversione di tendenza, sia per quanto riguarda lo spopolamento dell'area, sia per quanto riguarda i valori fondiari: dal 1995 al 2014 l'indice statistico (Land Registry, 2014) preposto alla misurazione dei valori immobiliari passa da 98 a 208.

Il progetto selezionato per l'analisi è un insieme di interventi effettuati, dal 1984 sull'area portuale di Salford a partire dalla chiusura dei 'docks' (1982), fino ad arrivare all'insediamento di Mediacity UK nel periodo 2005-2011.

A differenza di quello che è avvenuto a Milano, Nel caso di Salford, la storia del progetto è un susseguirsi di differenti interventi, in grado di costruire sulle precedenti iniziative e in sinergia con quelli che sono stati gli interventi di riqualificazione a livello cittadino e, più in là nel tempo, regionale.

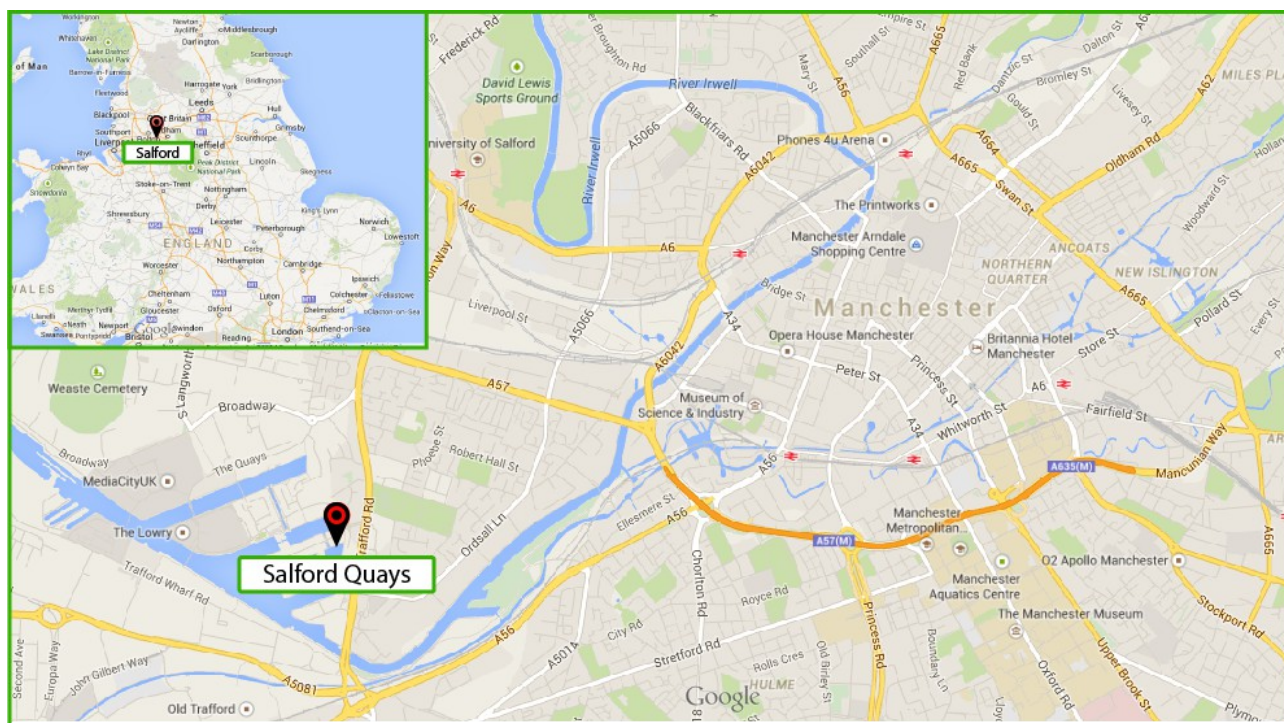
Anche in questo caso il materiale empirico è stato diviso in due fasi, ed anche in questo caso l'avvento di un developer con ampie disponibilità economiche fa da spartiacque. Nello specifico la prima fase comprende il periodo che va dalla chiusura dei docks – e dalla designazione dell'Enterprise Zone- al completamento di tutti gli interventi progettati dalla planning commission negli anni '80, l'ultimo dei quali sarà la costruzione del Lowry nel 2000 e degli edifici a questo collegati, negli anni immediatamente successivi. La seconda fase comincia con l'annuncio del

¹ Anno della fondazione della municipalità, ai sensi del Governace Act del 1972

trasferimento della BBC a Manchester, circa nel 2004, e prosegue, fino al completamento di un ambizioso schema di rigenerazione, Mediacity UK. Il progetto di rigenerazione sarà proposto da Peel, un developer di caratura regionale con significative disponibilità economiche. Il termine ultimo della fase sarà il 2011, anno del completamento formale della prima fase dei lavori per Mediacity UK.

Altre implementazioni sono progettate per il futuro ma, poiché si tratta di sviluppi troppo recenti, al momento è troppo presto per proporre una sintesi analitica. Anche in questo caso l'esposizione degli eventi sarà accompagnata sia dalla ricapitolazione degli attori critici, e della loro dotazione in termini di risorse, che dallo studio della proprietà fondiaria mediante mappe tematiche.

Mappa 4.1: Salford e l'area dei Docks

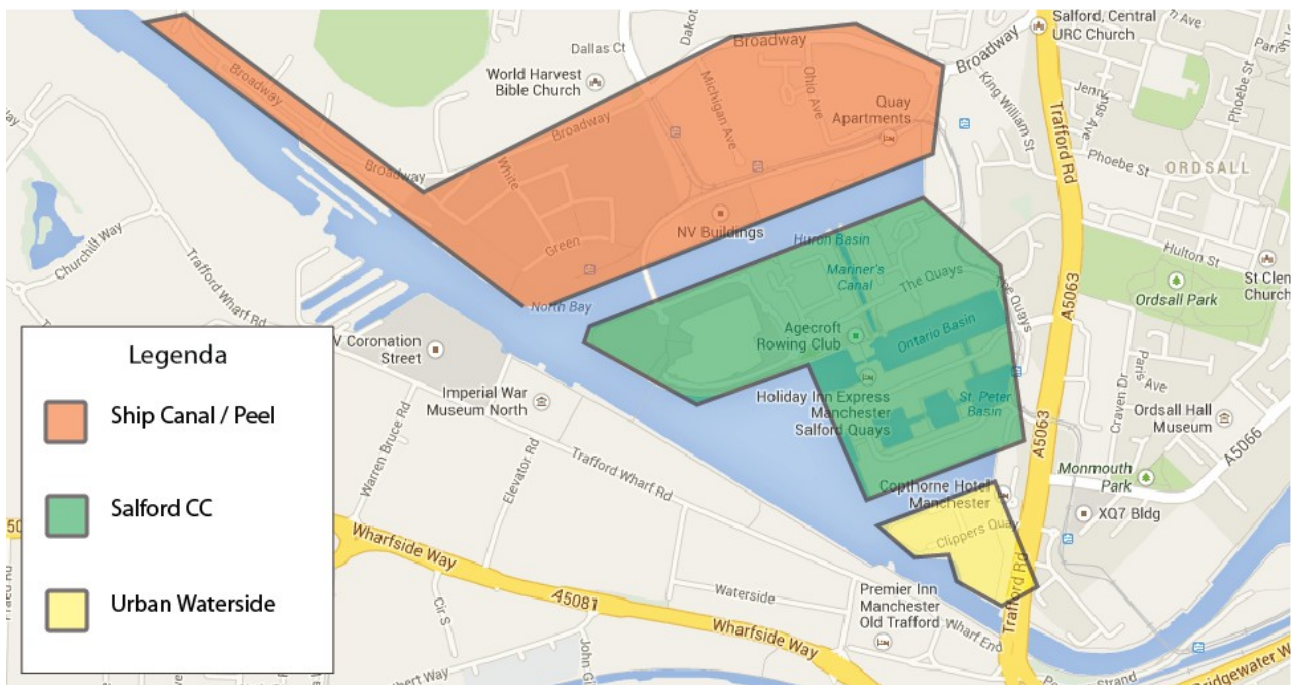


4.1 Fase I (1982-2004) La Enterprise Zone ed il progetto 'Salford Quays'

Tab 4.1 Salford Quays: attori e risorse

| Attore | Risorsa |
|--------------------------------|---|
| Salford CC | Proprietà fondiaria (v mappa 4.3) |
| Planning committee 'allargato' | Planning expertise |
| Gov. centrale | Definisce la zona come Enterprise zone |
| Gov centrale (DoE) | Capitali tramite Derelict land grant |
| Developer locali | Proprietà fondiaria (v. mappa 4.3) capitali propri |

Mappa 4.3 : proprietà fondiaria dell'area ex portuale 1984-2000



Nei primissimi anni '80, giunge al culmine un processo di declino dell'area portuale di Salford, la quale, nel periodo di massimo splendore, aveva rifornito di materie prime e semilavorati tutto il parco industriale delle tre municipalità che si affacciano sul fiume Irwell: Manchester, Salford e Trafford, sostenendo, di fatto, una delle aree urbane a vocazione industriale più importanti del Regno Unito. La chiusura del porto segna il punto apicale di un declino, iniziato negli anni 70, quando i processi di containerizzazione del traffico marittimo (v. Bologna, 2010) rendono obsoleti i porti fluviali, dirottando il traffico verso i porti oceanici ad alto pescaggio.

Le conseguenze principali della containerizzazione sono due: il traffico commerciale sul fiume Irwell si avvia verso in declino costante, dagli anni 50. In aggiunta a questo i Salford Docks perderanno traffico, a vantaggio del porto di Liverpool. Questo porterà, nel 1982 alla chiusura degli ultimi docks, altri erano già stati dismessi in passato.

L'impatto, in termini economici, dell'obsolescenza del porto di Salford è devastante, la Municipalità stima che, a cavallo degli anni '80 la chiusura del porto abbia portato alla perdita di circa 3000 posti di lavoro (Salford CC, 2008). Il problema è ulteriormente aggravato dai processi di spopolamento, che hanno interessato la città sin dal secondo dopoguerra e che giungono al loro apice, precisamente, nel periodo 70-80, infatti, dal 1971 al 1981 la popolazione perde circa trentamila unità (-24%) e dal 1981 al 1991 circa ventimila (-18%) unità (UK Census, 1971, 1981, 1991).

Il declino demografico di Salford pone una serie di problemi sociali di considerevole entità. In primo luogo Salford, negli anni '80, ha un tasso di disoccupazione del 32%, contro un tasso generale per la Greater Manchester Area del 14% (Dixon et al. 2008 pg:125). In secondo luogo si manifestano forti spinte alla marginalizzazione sociale della popolazione locale, scarso accesso ai servizi, povertà, microcriminalità e problemi di salute mentale interessano le aree prospicienti il porto, come ad esempio l'area di Ordsall, e abitata principalmente da lavoratori portuali, nel 1982.

La situazione del porto di Salford genera, a partire dalla fine degli anni '70, due interventi da parte del governo centrale. Nel 1978, il Governo Laburista, aveva già approvato un programma di riqualificazione per l'area ex portuale denominato Inner City partnership², ma è nel 1981 che viene intrapresa la prima iniziativa di un certo peso. Nello stesso anno, infatti, il governo Thatcher introduce le Enterprise Zones (v. Parkinson-Bailey 2000 per l'EZ di Salford, cfr. Tallon, 2013): si tratta di una politica che mira a favorire il rinnovamento economico e immobiliare delle zone industriali in declino. Fra l'81 e l'82 sono individuate ventiquattro zone e fra queste vi è l'area di Trafford Park/Salford. All'interno delle zone speciali vigono regole differenti, per quanto riguarda la fiscalità e le regole di pianificazione. Per quanto riguarda la prima, le aziende che vi si insediano

² Si tratta di una serie di strumenti licenziati nel 1977 dal Governo Laburista. Le Inner city partnership contemplano sia l'allocazione di fondi da parte del governo centrale, sia l'attivazione degli attori politici locali per favorire la rigenerazione sociale e la riattivazione del tessuto economico di aree coinvolte da processi di deindustrializzazione.

godono della cancellazione delle ' non domestic rates' per 10 anni, e di un rimborso del 100%-tramite 'tax cuts' di corrispondente entità- sulla spesa in conto capitale, per le spese di costruzione e insediamento. Per quanto riguarda la pianificazione, il framework regolatorio imposto dalla Enterprise Zone semplifica la procedura, di fatto ridimensionando il controllo delle municipalità (v Tallon 2013 pg 50), le quali non hanno, in via teorica, più la possibilità di chiedere, ai singoli investitori intenzionati a costruire all'interno del perimetro dell'EZ, la costruzione di beni pubblici o amenities, in cambio dell'approvazione del progetto da questi proposto.

Nel 1982 la Manchester Ship Canal Company, che deteneva e operava il porto di Salford, dichiara la chiusura definitiva del sito, la compagnia stessa smetterà di operare sul mercato. Questo evento implica sia la messa ' sul mercato' degli asset immobiliari della compagnia che la liberazione dei Salford docks – le aree colorate nella mappa 4.3 – i quali erano rimasti operativi fino ai primi anni '80.

Per quanto questo apra, effettivamente, una possibilità di riqualificazione dell'area le condizioni del built environment e dell'ambiente nell'area ex portuale sono, oggettivamente, disastrose. Dal punto di vista ambientale la zona registra un problema di inquinamento dei suoli e delle acque, conseguenza del precedente utilizzo, inoltre, tutto il fiume Irwell registra un livello di inquinamento ben sopra i livelli di guardia (cf. Batty e Hallberg 2010, p. 285, Struthers 1997).

Le condizioni sono tali da rendere assolutamente improponibile una rigenerazione urbana senza procedere, in precedenza, a un'opera di pulizia delle acque prospicienti all'area ex portuale.

Dal punto di vista del built environment, la situazione è, se possibile, ancora peggiore: il social housing nelle aree adiacenti, originariamente pensato per i lavoratori portuali era precipitato in uno stato di abbandono estremo, conseguentemente allo spopolamento della zona. MP sostiene che: *'housing was in disrepair, lots of unemployment because of the docks, crime [...] they had to do something quick [because] the middle class was leaving Salford'*(MP). La rete di trasporto è, negli anni '80, completamente inadeguata, poiché può contare solo su strade secondarie; in aggiunta a questo, buona parte dei lotti immobiliari, nell'area ex portuale, non hanno accesso nemmeno alle più basiche amenities come fognature e acqua corrente. A fronte di questa serie di circostanze il City Council decide di intervenire per invertire il declino economico dell'area.

The main problem at the time was deindustrialization [...] the main driver was unemployment [...] the main concern of people [In Salford CC] at the time was deindustrialization of the greater Manchester area, in Salford especially, and this was seen as an opportunity to generate new employment in Salford, especially in an area near Salford docks which is called Ordsall [...] which is very impoverished [...] any kind of statistics will prove that (DA)

L'idea che prende piede fra i consiglieri, immediatamente dopo all'abbandono del porto è quella di costruire residenze pubbliche nell'area ma: *Of course, with a Conservative government the idea of being able to buy public-sector land and build social housing on it, the councillors soon realised that that wasn't a realistic option* (membro del Planning Development Committee) (citaz da Henderson et al. 2007 pg:1451). A questo punto il planning team del City Council decide, di intraprendere un progetto di rigenerazione con la collaborazione del settore privato. Ricorda DA:

The council leader at the time wanted to build houses there [...] what happened then was that one guy from the planning office named, Ben Wolfe, that had relatives in North America [...] they worked in a property firm he went to them and he came back really infused about new property development, had a vision about that new opportunities [about collaborating] with the private sector (DA)

L'occasione per realizzare questo progetto arriverà nello stesso anno della chiusura del porto, infatti, nel 1982 il governo centrale emana il Derelict Land Act, il cui scopo è di favorire le pratiche di urban renewal, permettendo alle amministrazioni municipali l'acquisto di brownfields, detenuti da industrie o proprietari terrieri non più attivi o non interessati ad investirci. Per fare questo il governo centrale mette da parte dei capitali, che saranno poi girati alle amministrazioni che ne faranno richiesta. I finanziamenti sono erogati³ in forma di 'ringfenced grants' e sono vincolati all'acquisto dell'area o alla spesa, in conto capitale, per la riqualificazione urbanistica ed ecologica dell'area.

Nel 1983, Il Salford City Council presenta domanda al Department of Environment (DoE), per richiedere l'erogazione di un Derelict Land Grant. Il progetto presentato dal planning team di Salford presuppone l'acquisto di parte dei Salford Docks – le aree verdi e gialle nella mappa 4.3- utilizzando parte del denaro allocato dal DoE.

Contemporaneamente, il planning team di Salford conta di usare la parte restante dei finanziamenti per un duplice intervento: da una parte, si punta alla riqualificazione dei suoli mediante la creazione di una rete di trasporto e di servizi di base (elettricità, acqua corrente); dall'altra parte, si cercherà di 'rigenerare' il bacino idrico dell'area ex portuale. Alla fine del 1983, la domanda formulata dal planning team di Salford è accettata e i fondi sono concessi, tuttavia il DoE pone una condizione per l'erogazione: il progetto di riqualificazione deve essere sviluppato in partnership con il settore

³ La procedura di allocazione segue una logica competitiva, tutti i progetti presentati sono valutati da un apposito ufficio, ma solo alcuni verranno effettivamente approvati. La compartecipazione del settore privato rappresenta uno dei criteri chiave della selezione.

privato, pena la non erogazione di parte dei fondi. La municipalità accetta le condizioni del governo centrale, e riceve 1.5 milioni di GBP con i quali acquisterà, nel corso del biennio 1983-1984 tutti i docks ad eccezione del dock 9 – nella mappa 4.3 l'area arancione⁴- il quale resterà di proprietà della Ship Canal Company. Oltre a questi fondi la municipalità di Salford riceverà, sempre tramite il Derelict Land Grant finanziamenti per la bonifica delle aree. Ai fondi del DoE si aggiungeranno quelli erogati dall'Urban Programme: i primi saranno principalmente utilizzati per le opere collegate alla bonifica delle acque i secondi, principalmente, per la sistemazione del sistema stradale e la fornitura di amenities di base.

Assicurati i fondi, la municipalità di Salford si trova nelle condizioni di poter, finalmente, effettuare un progetto di riqualificazione in grado di generare occupazione locale e favorire il rinnovo dello stock edilizio. Tuttavia, sia le condizioni imposte dall'Enterprise Zone -e in generale dalle politiche di austerità intraprese dal governo Thatcher che le condizioni per la concessione del Derelict Land Grant, riducono la capacità del City Council di guidare lo sviluppo immobiliare dell'area. Come ricorda GH.

You have to feel some sympathy for them, they worked with a scarce amount of money, at the time I was involved in the planning process, they were trying to create another kind of development, an area that was nice to live in and actually managed to generate jobs (GH)(trascrizione dal taccuino)

Nel periodo 1985-1986 la municipalità di Salford - inaugurando un modo di fare che poi caratterizzerà il suo operato negli anni successivi- si dota di uno strumento ad hoc, per governare la trasformazione: su iniziativa del Planning Team, è costituito un planning committee, che vede la partecipazione sia di planners municipali sia di partner del settore privato. Nello specifico, i partner privati sono, Ove Arup CEO di Arup Group, multinazionale di 'engineering services', e lo studio di architettura londinese Shepard Epstein & Hunter. Lo scopo del planning committee è duplice, da una parte il comitato lavora per la redazione di un piano urbanistico di intervento, dall'altra parte offre servizi di consulenza (planning guidance) per tutti quegli operatori privati che vogliono cimentarsi con la ristrutturazione di lotti di terra sull'area ex portuale, e, in generale all'interno della Salford Enterprise Zone. Ricorda CF

⁴ Subito dopo aver acquisito le aree, la municipalità di Salford provò ad acquisire il Manchester Ship Canal, probabilmente perché il possesso dell'Aeroporto di Manchester da parte del Manchester City Council ed, in misura minore, da parte delle altre municipalità della GMA – Salford inclusa- aveva reso chiaro la rilevanza economico strategica di questo genere di infrastruttura. L'operazione era anche fattibile all'epoca, poiché la compagnia era ancora in mano pubblica, specificatamente era controllata dal Manchester City Council. Le resistenze dell'ufficio finanze della municipalità e le operazioni di Peel faranno sì che non si realizzerà mai.

Well obviously we wanted to get something, in terms of public contribution [...] part of the land was covered by the Enterprise Zone so it wasn't that easy [...] I think that offering planning guidance has helped us a lot, they [si riferisce ai developer attivi sui Quays] had to apply for it and then we negotiated with them (CF)

Il lavoro del planning team arriva a un primo risultato nel 1985, quando viene pubblicato un documento di indirizzo per la progettazione sull'area ex portuale ' Salford Quays: the Development Plan' (Salford CC, 1985). Contestualmente alla pubblicazione del documento, l'amministrazione comunale decide di rinominare l'area, appunto, da 'Manchester Docks' a 'Salford Quays'. Nel 1986 il Development plan viene formalmente approvato dal Salford City Council e diventa esecutivo. Nello stesso anno il planning team di Salford comincia a contattare developer locali, per proporgli una 'partnership esecutiva', volta a sviluppare un insediamento a carattere terziario/residenziale nell'area ex portuale. La scelta cade su Ted Hagen, un piccolo imprenditore locale che, in passato aveva già lavorato, per piccoli progetti, con l'amministrazione locale.

The main developer at the time was a company called Urban Waterside, which was specifically set up for this by a chap called Ted Hagen, to develop Salford Quays. The development, at the time, was subsidized by the Government, a lot of the developers were subsidized⁵. I do think that because we showed [Central Government] that we could cooperate with the private sector, we managed to attract public funding (CF)

Hagen accetta l'offerta fatta dal planning team di Salford e si impegna a recuperare finanziamenti per 4.5 Milioni di GBP (Henderson et al 2007 Parkinson-Bailley 2000 pg 220), in cambio della cessione dell'area che comprende il vecchio Dock 6⁶. La municipalità di Salford pone, seppure in maniera informale, un'altra condizione nei confronti di Hagen e - successivamente- degli altri developers, per ottenere supporto nella pianificazione dell'area ex portuale, la dotazione di amenities deve essere sostanzialmente in linea con quanto richiede, generalmente, la municipalità di Salford⁷ ai developer che intraprendono degli investimenti fuori dalla Enterprise Zone, anche l'offerta di posti di lavoro nel settore delle costruzioni deve beneficiare gli abitanti locali. Anche in questo caso Hagen accetta.

Il coinvolgimento di Urban Waterside – la società di Hagen - assicura che le tranche successive del

⁵ Si riferisce ai benefici fiscali ottenuti dai developer che lavoravano all'interno dell'Enterprise Zone

⁶ L'area gialla nella mappa 4.3

⁷ La politica della municipalità di Salford per quanto riguarda lo sviluppo edilizio si compone di tre strategie, erogazione di amenities, affordable housing e lavoro per l'industria delle costruzioni locale. Se recentemente questi principi sono stati codificati in documenti editi dal planning office (Salford CC, 2007) , fin dagli anni 80, stando ai miei intervistati, questi principi sono stati perseguiti in maniera più informale.

finanziamento attivato dal DoE, tramite il Derelict Land Grant, saranno effettivamente erogate, E che, quindi, la riqualificazione immobiliare dell'ex dock 6 possa procedere senza intoppi. Dal 1986 i lavori edilizi entrano nel vivo: il primo development ad essere terminato è Merchant Quay, immediatamente seguito da 'Clipper Quay' (Salford CC, 2008), entrambe sono insediamenti residenziali composti di 'low rises' e villette unifamiliari, rivolte ai consumatori di classe media. Questi due progetti sono poi affiancati da 'Grain Wharf', sviluppato da Lovell ltd⁸, in maniera simile.

Immediatamente dopo i development residenziali inizia la costruzione di edifici a vocazione terziaria principalmente sull'area dell'ex dock 7. Nel 1988 Fearnley, un developer locale insedia 'Waterfront 2000' e Urban Waterside costruisce il Regatta sull'ex dock 6. Sempre Nel 1988 Peel fa il suo primo ingresso nel progetto annunciando la costruzione di 'The Victoria' uno spazio a vocazione terziaria ad alta densità, situato sull'ex dock 9 (Parkinson-Bailey 2000 pg:221). Questi insediamenti saranno poi affiancati da una miriade di insediamenti minori, soprattutto verso la fine del periodo dell'Enterprise Zone.

A cavallo del periodo in cui si svolgono i lavori per la riqualificazione immobiliare dei dock 6 e 7, il planning committee lavora anche al perseguimento di alcuni obiettivi di pari importanza, la riqualificazione ecologica dei terreni circostanti e delle acque dello Ship Canal e l'adeguamento della rete di trasporto locale alle esigenze di un'area che, ci si aspetta, moltiplicherà la propria popolazione di un fattore considerevole. Per questo scopo il planning committee ha a disposizione, nel periodo 1984-1991, circa 35 milioni di GBP (Salford CC 2008 pg 5) a partire da una pluralità di fonti: alle quote rimanenti del Derelict Land Grant – una volta sottratto l'ammontare necessario a finanziare l'acquisto dell'area – si accompagnano gli stanziamenti effettuati dell'Urban Programme e dal fondo regionale Europeo per lo sviluppo (ERDF).

Gli interventi di riqualificazione ecologica delle acque iniziano nel 1986 e vedono la chiusura dello specchio d'acqua, la sua riossigenazione e la reintroduzione di specie ittiche locali e, successivamente, la costruzione di canali navigabili all'interno dell'area ex portuale (Struthers 1997). L'intervento viene gestito dal planning office della municipalità, in collaborazione con APEM⁹ ltd. I fondi arrivano principalmente dal DoE ed il trattamento delle acque giungerà a compimento solo un quindicennio dopo (Struthers 2003). I fondi, provenienti da Urban programme e ERDF, finanziano da una parte la connessione dell'area ex portuale alla rete viabilistica della Greater Manchester Area tramite due 'ring roads' a scorrimento veloce. Dall'altra parte, viene

⁸ Parte del Morgan Sindall group Lovell è un developer di caratura nazionale, specializzato in affordable housing e mixed tenancy developments.

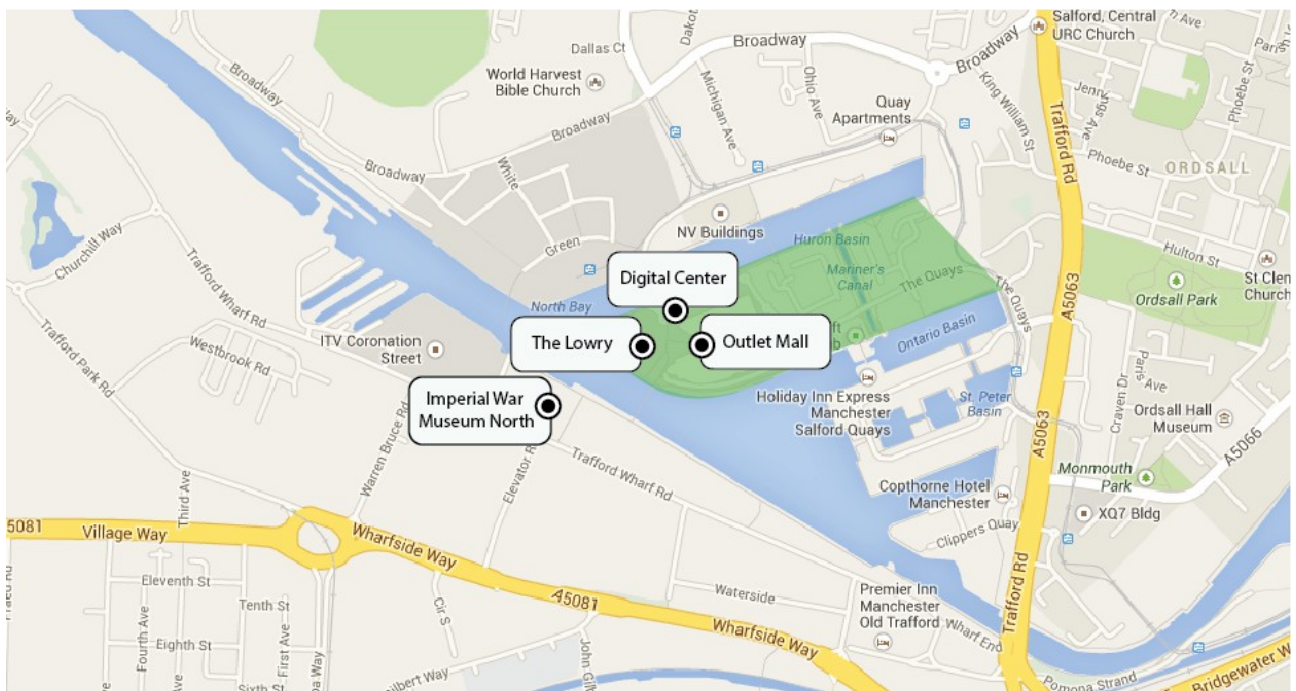
⁹ Oggi uno spinoff universitario che si occupa di riqualificazione ecologica degli ecosistemi acquatici, all'epoca si trattava di una struttura interna all'Università di Manchester.

finanziato il riassetto della viabilità all'interno dell'area ex portuale con la costruzione di ponti pedonali che uniscono le due rive del canale.

Tab 4.2: il Lowry e progetti collegati

| Attore | Risorse |
|--------------------------------|--|
| Salford CC | Proprietà fondiaria (v mappa 4.3). più tardi fondi generati da speculazioni da reinvestire nel Lowry (tramite il Lowry outlet mall) |
| Salford CC (planning office) | Know how in materia di pianificazione |
| Steering Committee/Lowry trust | Raccolta fondi, promozione del progetto. Dopo fondi tramite piccole speculazioni (digital world building) |
| Governo Centrale | Assicura finanziamenti tramite vari enti governativi (Millennium commission, fondi delle lotterie, arts council e sports council) |
| GMTPA | Finanzia e porta a termine l'espansione della Metrolink presso i Salford Quays |
| ERDF | Finanzia le amenities |
| Developer Locali | Piccoli investimenti nel progetto (digital world, Lowry outlet mall) |

Mappa 4.4: The Lowry ed altre infrastrutture di leisure



Il 1988 vede una parziale riscrittura del development plan, il piano originale viene ampliato (Salford CC, 1989), dando maggior peso alla rigenerazione ecologica ed alla creazione di leisure facilities di primo piano. In relazione alla prima problematica, il piano prevede che: 'service charges should be levied by the City council against developers to ensure that the quality of environment is maintained to the highest standard' (ivi). Per quanto riguarda la seconda parte, il piano prevede invece la possibilità di un intervento pubblico per sviluppare 'leisure and cultural facilities' (ivi). Nel corso del 1988, questa possibilità prende forma e si trasforma nel progetto di un centro culturale di caratura regionale (Myerson & Grant, 2001).

Nel frattempo l'afflusso di capitali garantito dall'Enterprise Zone si riduce notevolmente ' *[in the early 90s] we got a couple of developments [...] mainly some office space by Peel*' (CF). In parte a causa della fine delle agevolazioni garantite dalla EZ, in parte a causa di un collasso dei prezzi immobiliari verificatosi, a partire dal 1989, su tutto il territorio nazionale (Scott, 1996 pg:229, Henderson et al 2007). Diventa quindi prioritario, per il governo locale, garantire la continuità dell'intervento nonostante l'assenza di attori privati. Partendo dalla necessità di dedicare buona parte dei docks alla costruzione di infrastrutture di leisure, il Planning team di Salford include il progetto di un centro per le arti performative nel Draft Unitary Development Plan del 1991 (Salford CC, 1991) e, quindi nel Unitary Development Plan del 1995 (Salford CC, 1995). La struttura viene collocata nell'area del dock 8.

Sempre nel 1991, la municipalità di Salford indice un concorso per selezionare uno studio di architettura di caratura internazionale, allo scopo di commissionare il masterplanning dell'opera: risulta vincitore lo studio Wilford & Associates. In conseguenza della redazione del masterplan il progetto assume il nome definitivo di 'The Lowry'¹⁰. Il progetto prevede una struttura polifunzionale, caratterizzata da due palchi per teatro- o altro tipo di 'performing arts'- oltre che spazio espositivo e museale (Myerson e Grant, 2001).

Completata la fase di progettazione, la municipalità di Salford mette a punto uno 'steering committee' il cui compito sarà quello di individuare fondi disponibili per la realizzazione del progetto, lo steering committee si appoggia a personalità di spicco della consulenza privata nel campo delle risorse culturali e del mondo delle performing arts¹¹. Il Committee sarà guidato da Felicity Goodey¹² un ex giornalista economica della BBC, che svolgerà un ruolo chiave anche nelle vicende della prossima fase. Da parte del comitato saranno commissionati due studi di fattibilità al

¹⁰ In onore di Laurence Stephen Lowry (1897-1979) pittore locale di fama nazionale.

¹¹ Fra gli attori ed artisti che si sono attivati per fare da sponsor del progetto Lowry ci sono Albert Finney, Ben Kingsley, Harold Riley e Robert Powell.

¹² Ad oggi Goodey è il presidente emerito, vita natural durante, del Lowry Trust

City Council ed ad UBS Phillips and Drew. Contemporaneamente il comitato ingaggia Lord cultural resources ltd e Theater Projects ltd per supportare la compilazione di richieste fondi.

Nel 1996 vengono trovati 64 milioni di GBP (Ward, 1996) tramite una serie di attori: l'Arts Council (41.1 mln) la Millennium commission¹³ (15.65 mln) e l'Heritage Lottery fund (7.65) a questo sono da sommare ulteriori fondi tramite ERDF Salford CC, Trafford Development Corporation, English Partnerships e donazioni private (The Lowry, 2010) Il totale dei fondi ammonta a 106 mln GBP. Parte verrà usata per l'effettiva costruzione e messa in opera del centro culturale, parte per la realizzazione di amenities.

In seguito alla vincita, sarà creata, di comune accordo fra Il City Council e le personalità del settore privato che hanno seguito il funding bid', una charity, il 'Lowry Trust', a cui si affida l'amministrazione del centro. Si tratta in, pratica, di un mini-quango controllato dall'amministrazione municipale e da figure di spicco del settore privato della Greater Manchester Area. Il Lowry trust è responsabile del fundraising e della supervisione delle due 'controllate': il 'Lowry Centre Ltd, che si occupa della gestione commerciale ed amministrativa del centro, e la 'Lowry Development company', che si occupa sia della gestione degli asset immobiliari sia di effettuare investimenti immobiliari per conto del Trust. In seguito all'inaugurazione -nel 2000- il Lowry si reggerà su un mix di incentivi pubblici e profitti commerciali.

Il piano del 1988 prevedeva anche una serie di spazi residenziali, ed a vocazione terziaria, da realizzarsi, principalmente, su terreno detenuto dall'amministrazione municipale (Salford CC, 1989), i quali vengono completati da developer privati di media caratura durante gli anni 90 ed a cavallo del nuovo millennio. Particolarmente rilevanti sono Il 'Digital World Building' e il 'Lowry Outlet Mall'. Il primo è stato completato nel 2004, da una joint venture fra the Lowry Development Company e Charterhouse Development Group, su terreno posseduto dal City Council, si tratta di un edificio a vocazione terziaria di circa 6700 m2, orientato a fornire spazio alle piccole e medie imprese nei settori STEM. Poiché la Lowry Development Company è una controllata del Lowry Trust, quest'ultimo partecipa ai profitti della gestione dell'edificio¹⁴.

Il secondo edificio è un centro commerciale di media caratura sviluppato da Emerson Properties ltd, è stato completato nel 2004 su terreno posseduto dall'amministrazione comunale. L'affitto pagato da Emerson, circa un milione di GBP per anno, viene rigirato al Lowry dall'amministrazione municipale. Il 2002 vede il completamento, per opera della Municipalità di Trafford, dell'Imperial War Museum North, mediante una combinazione di fondi governativi (English Partnerships

¹³ Si tratta di un quango, costituito nel 1993 con lo scopo di fornire finanziamenti ad una serie di progetti di vario tipo e natura - dalla rigenerazione urbana alla coesione sociale alle pure e semplici celebrazioni – allo scadere del millennio. I fondi a disposizione della Millenium Commission originavano dai proventi delle lotterie.

¹⁴ Mi è impossibile sapere a quanto ammontano i guadagni per il Trust, in quanto i bilanci della Lowry Development company, che è un ente di diritto privato, non soggetto a scrutinio pubblico, non sono disponibili.

Trafford CC) europei (ERDF) e privati, erogati principalmente dal Peel Group¹⁵(Anon, 2002).

In termini di spazi pubblici e rigenerazione ecologica, dell'area ex portuale, il planning committee 'esteso' continua, fino al 2005, il lavoro inaugurato negli anni '80. Tramite contributi dell'ERDF e della North West Development Agency viene risistemato lo spazio pubblico attorno ai moli e, soprattutto, nell'area dell'ex Dock 8¹⁶. Il progetto di purificazione delle acque procede in maniera spedita avvalendosi anche del contributo della Mersey Basin Campaign¹⁷ (Mersey Basin Campaign, 1997) e di fondi allocati da DoE e dal Department of Local Communities (Salford CC 2008). Nei primi anni 2000 viene finanziato un ulteriore round di pulizia e riossigenazione delle acque da Northwest Waters¹⁸ e English Partnerships¹⁹ (ivi pg:15).

Dal punto di vista delle infrastrutture di leisure, la ripulitura delle acque rende possibili numerose iniziative, per il tempo libero, come previsto dal piano dell'88. La strategia utilizzata dalla municipalità, per fomentare la crescita di iniziative legate agli 'watersports' ed, in generale, al tempo libero è simile, in piccolo, a quella utilizzata per il Lowry. Verso la fine degli anni '90, quando le condizioni delle acque lo permettono, sono finanziate alcune iniziative di breve respiro, quali regate sul canale, tornei di pesca e simili. Nel 2001 una volta recuperati fondi, tramite lo Sports Lottery Fund, verrà aperto un 'watersports centre' permanente. Nel 2002 si terranno i Commonwealth games nella Greater Manchester Area (cfr. (Ex Urbe, 2011) e questo coinvolgerà direttamente il watersports centre, in quanto triathlon e canottaggio si svolgeranno ai Quays. Nel 2003 viene costituito, Salford Community Leisure (SCL), un mini-quango controllato dalla Municipalità e da componenti del settore privato locale, da allora SCL gestisce le attività sportive nell'area dei Quays. Per quanto riguarda i trasporti, nel 1999 l'area dei 'Salford Quays' viene inaugurata la prima fermata della Metrolink nell'area, conseguentemente all'estensione di una delle linee della tramvia, verso Eccles²⁰; la Greater Manchester Passenger Transport Authority (GMPTA) finanzia l'operazione per

¹⁵ Il progetto di apertura di una sede dell'Imperial War Museum nel nord del Regno Unito risale agli anni '80 ma sarà solo nel 1999 che, grazie al City Council di Trafford – allora laburista – ed al segretario della cultura del Governo Blair, verranno recuperati fondi per il progetto. La costruzione di una sede per l'IWM sulla riva di Trafford del fiume Irwell inizierà nel 2000, tuttavia un consistente sfioramento dei costi ne metterà seriamente a rischio il completamento, Peel interverrà coprendo, con un'elargizione liberale, circa la metà dei costi di costruzione (12 milioni di GBP(v. Peel, 2011). Il museo verrà inaugurato nel 2002, giusto in tempo per i Commonwealth Games.

¹⁶ Nello specifico verde pubblico, arredo urbano e la 'Piazza' Antistante il Lowry vengono finanziate da ERDF e NWDA

¹⁷ Si tratta di un'iniziativa coordinata dal DoE e dai rappresentanti di alcune amministrazioni locali, principalmente nell'area di Liverpool, per la ripulitura delle acque fluviali degli affluenti del fiume Mersey. Il Mersey confluisce nel Manchester Ship Canal all'altezza di Manchester

¹⁸ Si trattava di un utility locale, che si occupava dell'erogazione di acqua per la regione del nordovest, successivamente privatizzata è ora parte di United Utilities

¹⁹ Si trattava di un quango, finanziato dal department of local communities, con mandato per amministrare alcune iniziative di rigenerazione urbana collocate su suolo inglese. English Partnerships è stata disciolta nel 2008.

²⁰ Il trasporto su metrotramvia era previsto dal piano del 1988, tuttavia rimane completamente inattuato fino ai primi anni 90. Nel 1992 come conseguenza del Local Government Act, emesso dal governo Laburista, la Greater Manchester Authority acquisisce fondi e poteri per costruire nuove linee tramviarie. A questo punto il Salford City Council si muove per fare attività di lobbying nei confronti della GMA, allo scopo di ottenere un'estensione della

la maggior parte, fatti salvi alcuni contributi di Salford CC e privati relativamente alla costruzione delle fermate.

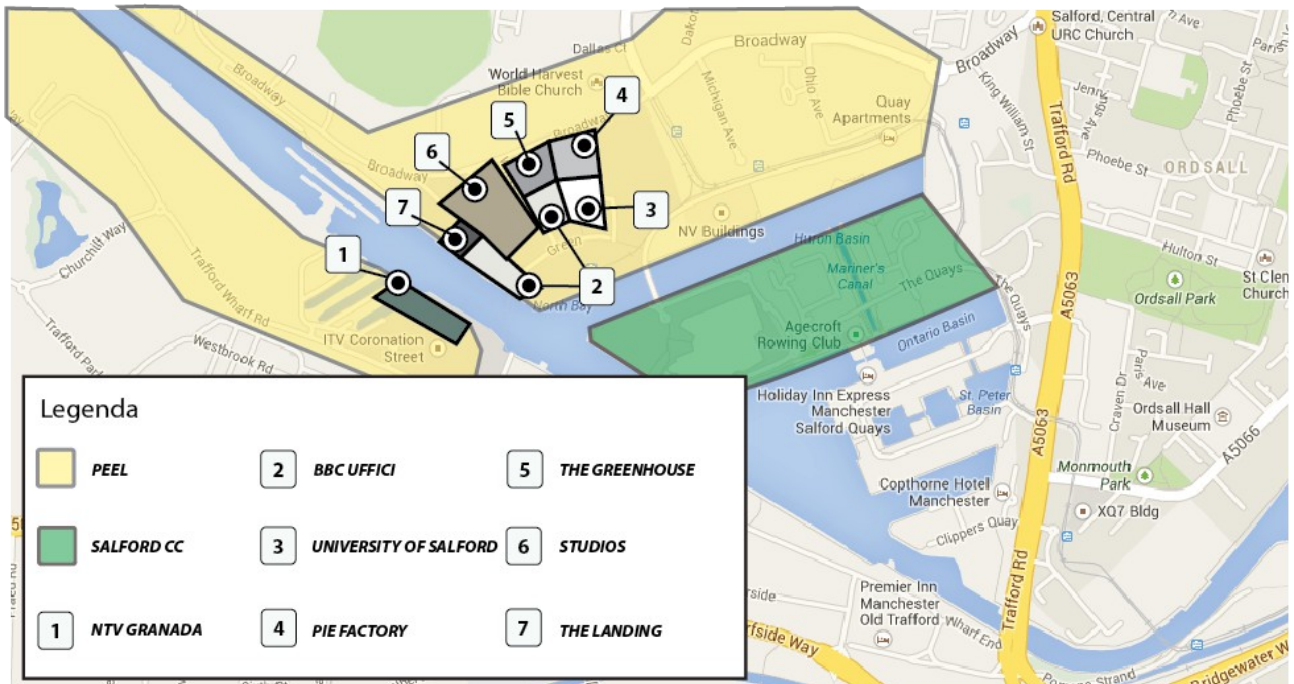
4.2: Fase II : Mediacity UK (2004-2013)

Tab 4.3: Mediacity Uk attori e risorse

| Attore | Risorse |
|--------------------|--|
| Salford CC | Capitale, attraverso investimenti e fondi specifici per Mediacity |
| Governo centrale | Controllo sulla BBC, la obbliga a trasferirsi |
| Peel | Proprietà fondiaria (mappa 4.5), ha fondi propri, ha knowhow pianificatorio. Controlla numerose compagnie che offrono servizi ai tenants |
| Nwda | Fondi per finanziare amenities, il 'The landing' , |
| ERDF | Fondi per finanziare amenities, il 'The landing' |
| GMTPA | Controllo su nuove fermate metrolink |
| BBC | Capitali |
| Salford University | Capitali |
| Altri tenants | Capitali |

linea. Il risultato di queste pressioni sarà la costruzione della linea che termina ad Eccles , si ferma a Salford Quays e che, successivamente si fermerà a Mediacity.

Mappa 4.5 Mediacity UK



Per quanto la seconda fase del progetto inizi, effettivamente, a meta degli anni 2000, ci sono delle vicende preliminari che vanno considerate, le quali si svolgono a Manchester a cavallo fra gli anni '80 e '90 e portano all'attuale assetto proprietario dell'area ex portuale (v Mappa 4.5) .

Successivamente alla chiusura del porto, la Ship Canal Company, è di fatto, fallita e 'sul mercato' le quote azionarie, all'epoca, sono in mano ad un gruppo di azionisti privati e pubblici, fra cui spicca la Municipalità di Manchester che detiene una forte quota. Nel 1987 Peel acquisisce, tramite una complicata operazione finanziaria, una quota di maggioranza relativa, non abbastanza per avere il controllo totale della compagnia, ma abbastanza per nominare una buona parte del CDA. In conseguenza di questo, nasce un conflitto aperto con la Municipalità di Manchester e la società resta bloccata per più di un quinquennio. Nel 1993 Peel riesce a condurre, con successo una Public offer per le quote di minoranza della Manchester Ship Canal Company e ne acquisisce il controllo completo, rendendola una sussidiaria del gruppo. La società è, di fatto, improduttiva, all'epoca, ma può contare su un vastissimo parco di asset immobiliari sui due lati del canale, nella Greater Manchester area, spiccano dal lato sud una parte considerevole di Trafford Park e, sulla riva nord del canale, tutta la parte dell'area ex portuale non comprata dal City Council all'inizio degli anni 80. Per quanto riguarda le effettive operazioni nell'area ex portuale Peel rimane un attore silenzioso per

tutti gli anni 90²¹, dedicandosi al completamento del, poco distante, Trafford Center (ExUrbe 2011 pg:84) ed allo sviluppo del Victoria/Harbour city.

Tutto cambia intorno alla metà degli anni 2000, circa nel 2004 la BBC rende nota, per via ufficiosa l'intenzione di aprire una seconda sede al Nord, a patto che il governo centrale corrisponda una rinegoziazione del 'licence fee'. Quando le prime indiscrezioni riguardo a questo piano iniziano a trapelare, reazioni delle varie amministrazioni municipali della Greater Manchester Area sono entusiaste ed immediate, in quanto: [when they announced] *that the BBC was going to move north [...] everyone knew that it was going to Manchester, they had already an office* (si riferisce ad un ufficio su Oxford Road NdA) [...] *simply everyone knew that* (SK).

Il trasferimento di alcuni settori della BBC presuppone un intervento di riqualificazione immobiliare di grandi dimensioni, l'opinione corrente, sia nel caso di Manchester sia nel caso della municipalità di Salford, è che un progetto del genere possa servire da leva economica, per generare ricchezza e occasioni di lavoro a livello locale (Salford CC 2008 pg:19, Central Salford URC, 2006). Nel caso della municipalità di Salford un altro evento, precedente, aiuta a mettere in contesto l'entusiasmo per il progetto: a partire dalle fasi finali della costruzione del Lowry lo staff del Planning team ha iniziato a quantificare, con una certa precisione, i flussi fiscali generati dai precedenti programmi di rigenerazione, come DA ricorda:

[fiscal revenues] *were part of the rationale [...] this time* [si riferisce agli sviluppi successivi al 2000 NdA] *we made this table and the financial office had this formula for calculating Council Tax increase [parla degli introiti generati da ciascun nuovo progetto in termini di Council Tax e fiscalità collegata NdA] ' (DA)*

a questo CF aggiunge che:

'The new government made a somersault²² regarding business rates and is considering allowing municipalities to keep part of the business rates, [...] that is a big incentive for us. Because if we can manage to increase development we get more business rates, so there are clear fiscal benefits for the City Council'(CF)

La prima decisione effettuata dal city Council di Salford- ed in particolare dal Planning team – è

²¹ A livello regionale, tuttavia, le cose stanno in maniera completamente diversa, durante i tardi anni 90 Peel acquisisce una serie di asset strategici a livello regionale fra cui, il porto di Liverpool e gli aeroporti di Liverpool, Doncaster Sheffield e Durham (Ex Urbe 2011 pg.118)

²² Si riferisce al fatto che i governi Tories sono stati sempre particolarmente ostili alle amministrazioni locali Laburiste

quella di replicare la strategia già adottata nel caso di precedenti progetti di rigenerazione, viene creato uno 'steering team' informale composto da membri del planning team e da membri di spicco dell'élite privata locale, selezionati dalla Central Salford Regeneration Company e dal Planning Team della municipalità. In seguito, ai margini dello steering team, si muoveranno anche esponenti del settore para-pubblico locale, nello specifico della Salford University. SU ricorda che:

'When Peel made MediaCity public, it made sense to be involved, to come here [in MediaCity] because of the BBC this was going to be huge [...], it is huge, and in ten years is going to be even larger; it is going to be the major media hub outside London. We looked at the wider picture so, yes, broadcasting media but also related areas, animation, video ICT that was going to be an huge advantage for us . We supported the work done by the City Council' (SU)

A capo dello steering team viene nominata Felicity Goodey, che, per di più, agisce anche in veste di presidente della Central Salford Urban Regeneration Company. Le ragioni di questa nomina sono da ricercarsi non solo nel lavoro già svolto da Goodey nel sostenere il Lowry bid, ma, soprattutto nella non comune capacità della persona, di sviluppare contatti con la BBC ed 'anticiparne le mosse (v pg 148). SU ci restituisce una prospettiva dal punto di vista dell'Università e rileva le sinergie con i molteplici progetti di Renewal in atto a Salford, verso la metà degli anni 2000. *The Urban Regeneration Company has done a significant job [for developing the Mediacity proposal] the one chaired by Felicity Goodey [...], she has worked in official capacity with the University [...] to elaborate the Salford Proposition' (SU).*

Nello stesso periodo Peel si dedica a uno sforzo di lobbying indipendente da quello intrapreso dalla municipalità di Salford, almeno secondo quanto riferiscono quelli fra gli intervistati che meglio conoscono i movimenti della corporation, infatti, EU sostiene che: *they do have reliable lobbying power within central government, otherwise they couldn't have persuaded the BBC to move in' (EU).*

Nelle fasi preparatorie, lo 'steering team' di Salford si occupa di individuare aree 'ideali' per proporre alla BBC, uno schema di rigenerazione intensivo e su larga scala, contattando i proprietari fondiari e sviluppando insieme a loro delle proposte da sottoporre alla BBC. In dicembre 2004 la proposta di trasferimento a Manchester è ufficializzata dalla BBC. In conseguenza di questo i planning team delle varie municipalità della Greater Manchester Area si dedicano a fare attività di lobbying nei confronti della BBC, per sostenere progetti all'interno delle loro giurisdizioni. Agli inizi del 2005 sono proposti diciotto siti (Conlan, 2005) una prima scrematura da parte della BBC, seleziona quattro progetti: due a Salford e due a Manchester. Nello specifico i progetti proposti dalla

Municipalità di Salford sono: un'espansione del progetto di rigenerazione dell'area ex portuale, sull'ex dock 9 ed il 'Greengate site' situato a nord della Manchester Cathedral ²³. Esiste una sostanziale differenza fra questi due siti, entrambe sono di grandi dimensioni ed in posizioni critiche ma si differenziano per la frammentazione della proprietà fondiaria: mentre il primo ha una proprietà fondiaria unificata, in quanto interamente posseduto da Peel, il secondo fa capo ad una molteplicità di proprietari fra cui la locale compagnia ferroviaria, ASK development²⁴ e la stessa municipalità di Salford. Nel 2005 Peel deposita, presso la municipalità di Salford la Planning Applicati per il sito dell'ex dock 9. NH ricostruisce la parte del processo di selezione che ha coinvolto la municipalità di Salford:

Eventually everything came down to two sites which were of the scale the BBC wanted, one was of course MediaCity and the other was the Greengate field [...] Greengate was not owned by Peel, it had multiple owners, [in the case of Greengate] the regeneration was going to be a partnership between a company called ASK developments, Network Rail²⁵ because there used to be an old raliway station there [...] and the City Council also owned land there (NH)

Il secondo round di selezione, operato dalla BBC, vede contrapposti direttamente la municipalità di Manchester e quella di Salford. Nel 2006 (Butt, 2006) la BBC dichiara di aver scelto il sito nell'area ex portuale, e dichiara di avere pre-approvato il trasferimento, la questione resta, tuttavia, piuttosto ingarbugliata, perché la BBC non prende nessun impegno preciso per finalizzare il trasferimento. Per bocca della Board of Directors l'azienda definisce l'area di Salford un sito 'preferito' e la cordata pubblico privata composta da Peel e dalla Municipalità di Salford come 'the preferred bidder' (ivi). Allo stesso tempo la BBC continua a sostenere la necessità di rinegoziare, il 'licence fee agreement' con il governo nazionale, sostenendo, che i costi per il trasferimento dovrebbero essere coperti da un aumento del 'canone' (Allen 2006, Conlan 2006).

Seguono mesi confusi in cui, da una parte, il governo sembra disposto a concedere l'aumento, dall'altra parte, il parlamento spinge la BBC ad accettare il trasferimento indipendentemente dal contenuto del 'licence fee agreement' (Kiss, 2007). Verso la tarda primavera del 2007, nonostante un licence fee agreement decisamente non in linea con le aspettative la BBC conferma il trasferimento a Salford e Peel da inizio ai lavori. Il trasferimento interesserà 5 dipartimenti produttivi e 1500 dipendenti (Kiss 2007).

²³ i siti proposti dal Manchester City Council sono: un espansione dello studio preesistente di Oxford Road ed un development in prossimità di un altro player regionale dell'industria mediatica, Granada NTV, in Quay Street nel centro di Manchester.

²⁴ Si tratta di un developer di media caratura attivo nel North West inglese

²⁵ Si tratta dell'azienda proprietaria della gran parte della rete ferroviaria nel Regno Unito.

Per quanto riguarda lo svolgimento dei lavori, nel 2006, viene approvato dalla municipalità di Salford il progetto di intervento proposto da Peel. Il nuovo development viene denominato Mediacity UK²⁶. A differenza di quanto avviene usualmente con le planning application, la municipalità di Salford decide di esentare Peel dagli obblighi pianificatori che normalmente (Salford CC, 2007) richiede. Tre sono i contributi usualmente richiesti: la cosiddetta section 106, che disciplina i contributi di 'public realm' che un determinato progetto deve assicurare²⁷, il 'craftman trainership scheme, che richiede agli applicants di impiegare manodopera locale per il lavoro di costruzione a questi, in genere, si somma la richiesta di costruire housing sociale all'interno di 'mixed tenure developments'.

Tutte queste richieste, nel caso di Peel sono accantonate, in quanto, l'opinione corrente all'interno del planning office è che il progetto già copra questo genere di richieste (Salford Star, 2012a). Nello specifico, da una parte, per quanto riguarda l'occupazione, si ritiene che i posti di lavoro, potenzialmente generati da Mediacity UK, costituiscano un beneficio pubblico di per sé e che non ci sia la necessità di applicare il Craftman Trainership scheme. Dall'altra parte, per quanto riguarda la generazione di beni pubblici si ritiene che il progetto in se assicuri abbastanza spazio verde ed amenities da compensare la cementificazione del territorio. CF, in particolare, sostiene che le ragioni per cui il planning team ha deciso di deviare dalle proprie pratiche abituali è che: *'I have seen other councillors [si riferisce ai consiglieri in altre municipalità] saying "how can we stop developers?" That's not how we do things here, we try to work with the developer, and we try to obtain something. In the case of MediaCity we were satisfied with the proposal made by the North West Development Agency'* (CF).

Il progetto Mediacity UK propone un 'mixed use development' di colossale entità, con la BBC che funge da 'anchor tenant', la superficie totale da costruire è di circa 0.8 km², in fasi successive. Dal 2007 al 2013 circa 0.3 km² sono stati effettivamente completati, senza particolari ritardi sulla tabella di marcia. In termini di costruzioni il progetto comprende quattro edifici principali a vocazione terziaria – due per la BBC, uno occupato dall'Università di Salford ed uno occupato da Salford CC e SIS, due edifici a vocazione produttiva, per l'industria dei media, due edifici a vocazione residenziale. In aggiunta a questi vi sono, un piccolo edificio a vocazione terziaria (the Greenhouse), un edificio a vocazione terziaria/produttiva sulla sponda sud del fiume Irwell (ITV),

²⁶ Il nome ricorda altri development di grande pregio e dimensioni, centrati su un'azienda del settore comunicativo fra cui quelli svolti Dubai e Bergen

²⁷ La Section 106 prende il nome dalla corrispondente sezione del Town and Country Planning Act del 1990 (v. Cullingworth 2006). Questo particolare dispositivo di legge prevede che una municipalità possa richiedere compensi, in opere 'a scomputo' o in contanti, ad un developer che opera all'interno dei suoi confini. Nello specifico se il dispositivo di pianificazione adottato dalla municipalità genera plusvalenze sui terreni di un dato developer la municipalità ha facoltà di richiedere un versamento da parte del developer- che, in ogni caso resta di entità inferiore rispetto, ad esempio, a quello richiesto dalle amministrazioni comunali italiane.

un edificio a vocazione ricettiva (Holiday Inn) ed alcune infrastrutture digitali (il Teleport della SIS).

In termini di finanziamenti il progetto si regge principalmente sulla presenza della BBC, la quale verserà a Peel 173 milioni di GBP per l'affitto degli uffici e 223 milioni di GBP per l'affitto degli studios, entrambe i contratti hanno durata ventennale (National Account Office, 2013). A questi ci sono da aggiungere 19 milioni GBP pagati dall'Università di Salford per l'affitto di parte dell'Orange Building (v mappa 4.5) fino al 2020 e 3.5 milioni pagati dalla Municipalità di Salford per l'affitto di 'The Landing' fino al 2020²⁸. A queste cifre c'è da aggiungere un sostanziale contributo pubblico nell'ordine di 9 milioni di GBP, erogato dalla NWDA per le opere di interesse pubblico, nello specifico per la pedonalizzazione, la piantumazione e l'arredo urbano dell'ex dock 9 e alcuni contributi 'mirati' al completamento di alcune iniziative specifiche.

I lavori di costruzione iniziano nel 2007, quando Peel incarica Bovis Land Lease di effettuare i lavori; il primo edificio costruito è la cosiddetta Pie Factory, un piccolo – relativamente- edificio di produzione audio video. Le prime fasi di costruzione suscitano preoccupazione nel planning team di Salford in quanto non è a loro chiaro di chi effettivamente sia la proprietà immobiliare di alcune aziende, allora ancora operanti nell'area su cui insiste il progetto si teme, inoltre, che l'opposizione dei proprietari possa porre difficoltà sostanziali al processo di costruzione. DA ci offre una prospettiva da insider sulla questione e sulla sua soluzione da parte di Peel

[as soon as the project started] there was this company [in the docks] and we [si riferisce al planning team della municipalità] were concerned about the fact that they could generate some trouble [...] we contacted Peel and they said not to worry because we own the land, we own the building, [we asked] about the company then they said to us, well we own that as well (DA)

Il progetto sarà completato nell'inverno dello stesso anno, e comprenderà, oltre ai set per la produzione audio-video, un'intera ecologia di servizi offerti di produzione e post-produzione offerti da Peel ai fruitori dello spazio fra cui la BBC e altre aziende di minori dimensioni. Lo spazio è pensato per le piccole produzioni. La Pie factory sarà presto affiancata da uno spazio di produzione di maggiori dimensioni denominato Studio 10, il quale sarà completato nel 2010. Le dimensioni del progetto sono effettivamente ragguardevoli poiché l'edificio dispone di sette set per la produzione digitale in alta definizione e due set per la produzione audio. Come la Pie Factory anche questo

²⁸ Questi sono solo parte degli introiti provenienti da affittuari, nello specifico quelli provenienti da enti pubblici o para-pubblici assoggettati all'obbligo di diffondere informazioni sulla propria contabilità ai sensi del Freedom of Information Act. Non abbiamo stime- nemmeno di massima- circa gli affittuari privati. i dati sono quindi sottostimati

edificio è al centro di un'ecologia di servizi per la produzione audio-video che coprono le esigenze più svariate, dalla post-produzione al catering ed al casting, a differenza della Pie Factory la gestione dell'edificio non è direttamente effettuata da Peel ma da una partecipata del gruppo, una joint venture con il gruppo di telecomunicazioni SIS.

Durante lo stesso arco temporale sono costruiti: i due edifici di uffici dedicati alla BBC un terzo edificio, denominato the Blue Building un quarto denominato, the Orange Building. In seguito saranno completati anche i due spazi residenziali: 'The Heart e Number One'.

Verso la metà del 2007, non appena si ufficializza il trasferimento della BBC sull'ex Dock 9 l'Università di Salford palesa il proprio interesse per un trasferimento di alcuni dipartimenti presso media city. *'The involvement of the BBC as an anchor tenant was the catalyst [...] it made a lot of sense to move here [in MediaCity UK] because we are literally next door to some of the biggest companies' (SU).*

Questa scelta, per quanto controversa (v pg 150) all'interno della stessa istituzione, rappresenta parte di una strategia di rilancio dell'università che presuppone una maggiore competitività nell'attrarre studenti. SK, di contro, ricorda che *' [participating to Media City] has bled the University dry, I think it cost them around, twenty million, twenty million pounds [...] they say they have no money, in the end, because this project was really expensive, they had to axe some jobs'(SK).*

In ogni caso, l'offerta di nuovi corsi fortemente collegati con il mondo della tecnologia digitale, l'apertura di nuovi indirizzi e dipartimenti ed i conseguenti investimenti immobiliari rappresentano il veicolo individuato dal CdA, per perseguire questi obiettivi. L'Università firmerà un contratto di affitto per parte dell'Orange Building e trasferirà, in quella sede parte delle proprie attività, a partire dal 2011. La seconda parte dell'edificio sarà poi affittata a Granada NTV nel 2013, una volta abbandonati, da parte dell'emittente locale i piani per costruire un proprio polo mediatico presso la propria sede in Quay Street a Manchester. Contemporaneamente allo spostamento degli uffici e di parte della programmazione presso Mediacity UK parte dei set di ITV sarà trasferita in prossimità di Mediacity, sulla sponda di Trafford del fiume Irwell, a poca distanza dall'Imperial War Museum North, in un edificio costruito da Peel.

Il 2011 vede anche la riconversione degli uffici, utilizzati da Bovis Land Lease, durante il processo di costruzione, il planning team di Salford approva il piano presentato da Peel e la struttura di prefabbricati viene trasformata in una palazzina di uffici, denominata 'The Greenhouse', a vocazione terziaria, che offre spazio a basso costo alle PMI innovative.

Una vicenda che merita particolare attenzione è quella della costruzione del 'The Landing'. Completato nel 2012, servendosi di parte del Blue Building. Si tratta di un progetto sostenuto dalla

municipalità di Salford; nello specifico si tratta di uno spazio che funge contemporaneamente da edificio a vocazione terziaria per la PMI e da 'incubatore di impresa per le startup innovative.

La storia di questo progetto è stata particolarmente travagliata e caratterizzata da considerevoli cambiamenti del progetto 'in corso d'opera' ed è preferibile analizzarla in dettaglio. Nel 2009 si fa strada, all'interno dell'amministrazione di Salford l'idea di riservare uno spazio, all'interno di Mediacity UK, al 'community outreach'. L'ipotesi è di aprire uno spazio di comunità dedicato alla promozione delle tecnologie digitali presso la cittadinanza locale. Il progetto viene originariamente chiamato Media Enterprise Centre e si propone sia di organizzare formazione extrascolastica sulle tecnologie digitali, che fungere da 'incubatore sociale di impresa', per agevolare la creazione di progetti imprenditoriali da parte della cittadinanza. In aggiunta a questo, lo spazio avrebbe dovuto ospitare la 'Make Media Initiative', uno sforzo di 'community outreach' sostenuto dalla municipalità di Salford, per dare una sede fisica alle numerose iniziative di citizen journalism, radio, teatro sociale, produzione video che trovano spazio in città.

Nel 2009 La municipalità di Salford riesce ad assicurare una linea di credito pubblica per il progetto, attraverso la NWDA e l'ERDF: i due enti contribuiranno a coprire i costi del progetto che, nel 2009, sono stimati in 8.4 milioni di GBP; 6.7 milioni di GBP vengono 'coperti' dalla partnership con NWDA e ERDF il resto viene stanziato dal City Council. Nonostante l'erogazione del finanziamento Il progetto resta in stallo per tutto il 2010, mentre viene completata la costruzione del Blue Building.

Nel 2011, la municipalità di Salford sembra pronta a partire e stipula un contratto di affitto con Peel per quattro piani del Blue Building, il progetto, tuttavia, non parte. Solo a cavallo del 2012 il progetto sembra effettivamente pronto per partire, tuttavia uno studio preliminare dei costi (Salford Star, 2013b) rivela che questi si sono notevolmente accresciuti, fino a raggiungere i 14.3 mln GBP. La municipalità di Salford riesce a rinegoziare i finanziamenti con la NWDA ed ERDF portandoli a 10.6, contemporaneamente i finanziamenti in capo alla municipalità di Salford raddoppiano passando da 1.7 a 3.7 milioni di GBP.

In aggiunta a questo due cose rendono particolarmente problematiche le prime fasi del progetto: il 2012 è l'anno che inaugura una sostanziale tranche delle politiche di austerità del governo Cameron, nel caso dell'amministrazione municipale di Salford queste 'costano' circa 40 milioni di GBP (Salford CC 2013) nel triennio 2013-2016, al tempo stesso nel 2012 vengono soppresse, sempre dal governo Cameron le agenzie regionali, il che implica l'impossibilità di chiedere ulteriori finanziamenti alla NWDA. Questa prospettiva è resa ancora più problematica dal fatto che la municipalità ha effettivamente firmato – e iniziato a pagare – un contratto di affitto con Peel, l'annullamento del quale può portare a controversie legali. La scelta che verrà presa, sarà quella di

proseguire con il progetto ma mutandone sostanzialmente le caratteristiche definitive, soprattutto poiché l'aumento dei costi copre i soldi che avrebbero potuto essere stanziati per la Make Media Initiative e lo scioglimento dell'NWDA implica che non sarà più possibile recuperare quei finanziamenti da quella fonte. In seguito a questi eventi il progetto sarà rinominato 'The Landing' inoltre la portata sociale originaria verrà quasi completamente eliminata, spariranno quasi tutte le iniziative sociali, a parte l'incubatore di impresa la cui portata sarà, comunque, ridimensionata rispetto al passato. The Landing aprirà i battenti nel tardo 2012.

Al di là di quelli che sono stati i development maggiori esposti in questa sezione Mediacity è anche stata caratterizzata da progetti di dimensioni minori oppure meno interessanti dal punto di vista empirico, per completezza li riportiamo qui. The Heart e NumberOne sono due development residenziali di lusso – due high rise condos, per un totale di 378 vani immobiliari- a ridosso del canale²⁹. Holiday inn aprirà un hotel all'interno di Mediacity nel 2011. È stato realizzato anche un certo ammontare di spazio commerciale, posizionato al piano terra dei palazzi a vocazione terziaria, nel 2012, inoltre, Peel acquisisce il Lowry Outlet da Emerson properties (Anon, 2012b)³⁰ aumentando ulteriormente il suo portfolio commerciale nell'area ex portuale.

In termini di infrastrutture il 2011 vede la creazione della fermata Metrolink di Media city, a partire da una derivazione della linea per Eccles. NWDA e Salford City Council hanno finanziato sia la costruzione della fermata che la derivazione. In termini di infrastrutture digitali, invece, SIS ha aperto un teleport centre presso Mediacity nel 2012: si tratta di un impianto satellitare di dimensioni ragguardevoli, che permette un uplink diretto con la rete di satelliti geostazionari³¹. Nello stesso anno la società occuperà parte del Blue Building.

È piuttosto importante far notare che, all'interno del progetto MediacityUK Peel non propone ai propri tenants solo l'affitto di un edificio ma a questo aggiunge anche una serie di servizi che vanno dalla fornitura di connettività alla fornitura di energia elettrica e calore. Energia e calore vengono prodotte attraverso un sistema di trigenerazione collocato presso Mediacity stessa (Salford Online 2013). In sintesi Peel inserisce nei contratti di affitto proposti ai tenants una clausola in cui si li vincola alla fornitura di energia e connettività effettuata dalle proprie sussidiarie, in sostanza sostituendosi alle compagnie energetiche o alle utilities locali.

Il progetto termina la prima fase nel 2013 ma, come anticipato, si tratta di un disegno a lungo termine che vedrà Mediacity UK crescere, sia in virtù dell'espansione fisica dell'area, sia in virtù dei

²⁹ Non ci sono informazioni chiare circa la sorte di questi edifici ma pare, da una nota interna che siano stati collocati ad investitori cinesi (Ex Urbe 2011 pg 77)

³⁰ Acquisisce solo la società veicolo che controlla il Lowry Outlet Mall, non compra il terreno su cui sorge il centro, il quale resta di proprietà della municipalità

³¹ È importante rilevare come questo rappresenti un punto chiave di un development centrato sull'industria del digitale, la presenza di un Teleport implica più rapido accesso ai satelliti, cosa potenzialmente interessante per alcuni tenants.

numerosi collegamenti che vanno ramificandosi con altri investimenti di Peel nel nordest in particolare con il Trafford Center ed il progetto di investimento multimiliardario denominato Atlantic Gateway³².

5.3 Dopo il 2013 e sviluppi futuri, in breve

In termini di ulteriori sviluppi all'interno del perimetro di Mediacity UK l'Ottobre del 2015 vedrà, probabilmente, l'apertura di un University Technical College in prossimità di Mediacity UK (Salford Star, 2013a).

La BBC ha mostrato la volontà di muovere altri dipartimenti all'interno del progetto Mediacity. Nel caso della BBC si tratta (a meta 2014) di un'opzione ipotetica, condizionata al successo effettivo delle operazioni già avviate (Conlan, 2011). Le rilocalizzazioni sono probabili ma la formula dubitativa è d'obbligo perché il trasferimento della BBC ha comportato notevoli critiche alla corporation, soprattutto per quanto riguarda le spese eccessive (National Account Office 2013) la scarsa trasparenza(ivi) e le scarse ricadute in termini di posti di lavoro. Granada ITV probabilmente sposterà fra il 2014 ed il 2015 altre produzioni nello studio di Trafford (Salford CC 2014). Gli anni dal 2014 al 2016 vedranno l'implementazione di un servizio di water taxi che collegherà Mediacity ad altre destinazioni sul canale fra cui il Trafford Centre (anch'esso di proprietà di Peel), i finanziamenti per la costruzione delle fermate sono già stati riapprovati dalla GMPTA e dalla municipalità di Salford (Brooks, 2013) non è ancora chiaro chi svolgerà effettivamente il servizio sulla tratta, se una sussidiaria di Peel o una terza parte.

Per quanto riguarda invece le fasi successive Peel ha annunciato di voler proseguire il lavoro iniziato sul dock 9 in un lotto di terreno prospiciente il Dock 9 sulla riva di Salford del fiume Irwell, al momento esiste una planning application e niente più, ma le dichiarazioni rilasciate da dipendenti di Peel al Manchester Evening News parlano di uno spazio di circa mezzo chilometro

³² Atlantic Gateway è il nome dato da Peel ad una serie di investimenti immobiliari situati nell'area fra Manchester e Liverpool, principalmente sulle rive del Manchester Ship Canal. Lanciato nel 2008 (Harrison, 2013, Ward, 2013) il progetto Atlantic Gateway vedrà Peel investire circa 50 miliardi di GBP in cinquant'anni. Il focus del progetto è sia sulla rigenerazione urbana, sia sulla costruzione di infrastrutture logistiche ed energetiche nel corridoio attraversato dal Manchester Ship Canal. Per quanto riguarda la rigenerazione urbana, i progetti proposti sono sostanzialmente due Wirral Waters e Liverpool Waters (Ex Urbe 2011 p. 128), entrambe due waterfront developments a Liverpool. Dal punto di vista delle infrastrutture, Atlantic Gateway prevede la riorganizzazione del porto di Liverpool – di proprietà di Peel tramite Peelports- e la creazione di un terminal portuale ed un centro intermodale a Salford (ivi pg: 58) denominato Port Salford. A latere delle infrastrutture portuali, Peel pianifica anche un considerevole intervento economico relativamente alla generazione di energia, Peel Energy, una sussidiaria gestisce già alcuni campi fotovoltaici ed eolici, ultimamente si sta specializzando nel Fracking, precisamente partendo dall'area di Barton Moss a Salford.

quadrato da svilupparsi a vocazione mista residenziale e terziaria (Anon, 2012a). Non è ancora chiaro cosa effettivamente verrà costruito alle spalle di media city, se non a grandissime linee. Ma è assolutamente chiaro che gli interventi effettuati da Peel sull'area ex portuale sono solo all'inizio.

5. Analisi del caso italiano, Fase 1: frammentazione e conflitti

Durante gli anni '80 l'élite politica milanese si trova in una posizione di vantaggio: il livello di integrazione tra i diversi livelli di governo è elevato, anche la posizione di mercato di Milano è molto favorevole (Kantor e Savitch, 2002 2005). In una situazione in cui gli attori pubblici sono in grado di regolare l'economia locale, la governance è fortemente influenzata dai partiti al governo della città, i quali sono i veri protagonisti del negoziato in questa prima fase del progetto.

L'élite politica milanese, tuttavia, si dimostra molto frammentata. Da un lato i due partiti 'forti' controllano livelli diversi di governo: la Regione è controllata dalla Democrazia Cristiana ed il PSI è egemone nel Consiglio Comunale. Dall'altro lato, lo stesso PSI, che gioca un ruolo cruciale nel consiglio comunale è, in realtà, lacerato da conflitti interni fra correnti che ne minano l'efficacia. AG sostiene che *'il PSI era fatto da correnti 'a scavalco' [trasversali alle alleanze politiche del partito n.d.A.] ciascuna con le sue priorità [...] alcune erano semplicemente famiglie, ad esempio Chiesa'* (AG). Dall'altro lato ancora, la maggioranza in consiglio comunale si regge sull'appoggio 'esterno' di una molteplicità di partiti e correnti, portatori di interessi diversi e in competizione tra di loro¹.

Infine, questa coalizione si confronta con un'opposizione interna, rappresentata principalmente dal PCI. Il Partito Comunista è presente in giunta ma è anche, in linea di massima, avverso al progetto. Al contempo il PCI è in grado di mobilitare in malcontento dei cittadini, oltre che di usare i mezzi legali a disposizione, per opporsi al progetto.

La tenuta del governo locale è assicurata da accordi stipulati a livello sovra-locale², fra i

¹ BR ricorda che : 'io sono entrato in consiglio comunale nell'83 all'epoca il leader era la componente autonomista del PSI, la componente craxiana, tuttavia c'era una logica consociativa in cui sia le molteplici correnti sia gli altri partiti avevano del potere inoltre *' di volta in volta le priorità [della coalizione] si spostavano in funzione del leader socialista [locale]'*(BR). AG aggiunge che: *'gli equilibri erano piuttosto precari all'interno del PSI c'erano i filo comunisti i filo democristiani, eccetera[...] per farti un esempio [della precarietà] poteva capitare che per un voto in consiglio il PSI dovesse appoggiarsi alla desistenza dei romualdiani (corrente del movimento sociale Nda), questi uscivano dalla stanza e si potevano approvare [le proposte]'* (AG)

² L'esistenza di un'alleanza fra partito socialista democrazia cristiana e partiti laici minori, di fatto regge la stabilità dei governi nazionali per tutta la fine degli anni 80 e l'inizio dei 90

vari partiti politici, o correnti; questi accordi assicurano una relativa stabilità ma impediscono alla frazione egemone del PSI di esercitare il proprio potere, violando le prerogative dei partner meno potenti e dei loro referenti a livello nazionale, i cui interessi spesso divergono da quelli del PSI.

Al centro del sistema di accordi fra partiti vi è, negli anni '80, una vasta rete corruttoria (Della Seta e Salzano 1993, Travaglio et al 2012), operante soprattutto nel settore dell'edilizia. In virtù del sistema vigente, gli attori politici scambiano l'approvazione di progetti di rigenerazione o infrastrutturazione con fondi neri e voto di scambio, offerti dagli operatori immobiliari.

A causa della predominanza dei partiti politici, il fronte degli attori privati deve trovare alleanze presso le singole fazioni politiche e sfruttare le opportunità che queste offrono (Brambilla, 1992). La dipendenza dalla regolazione pubblica - e da quanto avviene sul suolo di proprietà pubblica - per la redditività di eventuali investimenti nei lotti di proprietà privata, rende loro impossibile sviluppare, in maniera autonoma, progetti di rigenerazione. La distribuzione di progetti e risorse economiche³ rispecchia gli accordi fra coalizioni politiche (Vicari e Molotch 1988, 1990), questo contribuisce ad aumentare notevolmente la frammentazione della coalizione di governance.

All'inizio del progetto, per quanto i suoli fossero in larga maggioranza di proprietà pubblica, le diverse porzioni che compongono il lotto Garibaldi Repubblica sono appannaggio di differenti correnti del PSI: la sinistra controlla l'area Ferrovie dello Stato (v Mappa 3.1) e la componente autonomista controlla, tramite il Comune di Milano, il resto dell'area. I capitali pubblici, si concentrano sul potenziamento delle infrastrutture di trasporto (Passante e MM3), e sulla costruzione delle torri FFSS. Non sono disponibili, invece, capitali pubblici per finanziare la nuova sede del Governo Regionale, nell'area compresa fra Garibaldi e Varesine. Per quanto riguarda i capitali privati, non finanziano alcun progetto, per le ragioni che vedremo fra poco.

Lo scopo dei partiti politici, all'epoca, è legato principalmente alla promozione della

³ I capitali provenienti da istituzioni di governo locali o sovralocali vengono lottizzati fra i clienti delle varie cordate politiche). I capitali che provengono dal settore bancario non fanno eccezione, in quanto negli anni '80 i partiti politici sono in grado di nominare, direttamente, personale nei consigli di amministrazione delle banche

propria rete clientelare e, solo in seconda battuta, alla produzione di beni pubblici. Fa eccezione il PCI, il quale – almeno nella sua componente maggioritaria e per quanto riguarda il progetto - resta ai margini⁴ degli accordi di distribuzione degli appalti, attorno ai quali si organizza la vita politica milanese. Il suo ruolo nelle vicende del progetto si esplica nell'appoggio fornito ai comitati di abitanti, in opposizione al progetto.

Quattro poste negoziali definiscono la configurazione del progetto, queste sono:

- 1) il finanziamento delle infrastrutture di trasporto che insistono sull'area del progetto
- 2) la vendita di parte delle aree pubbliche ad un developer privato
- 3) lo sviluppo di un progetto di rigenerazione, a partire dall'ancoraggio della Borsa Valori.
- 4) la regolamentazione del progetto ed il rispetto delle regole di pianificazione.

Su ciascuna di queste poste si esercitano i rapporti di forza all'interno della governance locale, ai fini di un esito pro pubblico o pro-privato. Quando possibile, per ciascuna di queste, verranno esplorati e confutati 'controfattualmente'⁵ scenari alternativi allo scopo di meglio definire le ragioni della scelta effettuata dagli attori.

Il primo negoziato riguarda le infrastrutture di trasporto che verranno realizzate nell'area e vede coinvolti, come partner negoziali il Governo Regionale, le FFSS,

⁴ Questo non implica che il PCI non avesse parte nell'accordo di governabilità che sosteneva la giunta socialista a Milano: esistono numerose istanze di coinvolgimento del partito nella spartizione di appalti, soprattutto per quanto riguarda la componente 'migliorista' del partito e per quanto riguarda la costruzione della Metropolitana Milanese (Anon, 1992). Tuttavia, a livello cittadino, il PCI ha parte scarsamente rilevante nelle grandi speculazioni immobiliari che si verificano negli anni 80, i costruttori sono di osservanza socialista o democristiana, lo stesso si può dire dei proprietari di aree. In aggiunta a questo il PCI persegue, come parte della propria piattaforma politica una linea d'azione mirata al contenimento della rendita fondiaria. In sostanza, il PCI ha scarsa possibilità di beneficiare dalle speculazioni edilizie ma, con la propria rete di relazioni economiche ed una certa influenza sulla società civile locale, resta un oppositore in grado di mettere in crisi la coalizione dominante, nel caso in cui gli interessi del partito non siano debitamente considerati.

⁵ Uso il termine in un'accezione lata. Lo studio dei controfattuali sta ricevendo una certa attenzione nelle scienze sociali (cfr. George e Bennett 2005, Morgan 2013, Morgan e Winship, 2007). All'interno di una logica quasi-sperimentale i controfattuali, propriamente intesi, rappresentano come lo studio degli esiti 'that would result from exposure to [...] alternative causal states' (Morgan e Winship 2007 pg:5). In questa sede intendo ragionare 'controfattualmente' in un modo sensibilmente meno raffinato, mi limiterò a considerare quali altri percorsi avrebbero potuto essere percorsi dagli attori, senza la pretesa di una metodologia formalizzata.

l'Amministrazione Comunale ed, in maniera informale, il PCI locale; il governo Centrale verrà coinvolto come finanziatore.

Seppur non priva di conflitti e ritardi (Vicari e Molotch 1988 Vicari 1990), la negoziazione tra il governo centrale, regionale e comunale è efficace nel convogliare capitali pubblici su due progetti: il Passante ferroviario e la terza linea della rete metropolitana. I capitali provengono, in parte, dal budget regionale, per quanto riguarda il passante, in parte da stanziamenti effettuati dal Governo Centrale (MM3) ed, in misura minore, dall'amministrazione comunale (MM3 e Passante).

Il coinvolgimento nelle opere di operatori vicini ai maggiori partiti (Colaprico e Fazio, 1992) riflette gli accordi di redistribuzione delle risorse fra i partiti di governo.

Il progetto sconta, inizialmente negli anni 70, l'ostilità del PCI, in quanto il partito recepisce il progetto, nelle sue prime fasi⁶, come troppo focalizzato sulla produzione di rendita fondiaria. Verso la fine degli anni 70 tale opposizione si ammorbidisce essenzialmente per due ragioni; in primo luogo poiché, il progetto viene revisionato in maniera da favorire il decentramento di Milano, e ciò incontra il favore del PCI. In secondo luogo, l'ingresso 'ufficiale' del PCI in giunta (pg 60) e la nomina di funzionari PCI nei consigli di amministrazione di FFSS e Metropolitana Milanese (Fotia, 1999 p 82), implica un maggior potere negoziale del PCI. Successivamente, all'inclusione della principale opposizione all'interno della coalizione di governance, il progetto - che, in una configurazione o in un'altra, era stato sul tavolo negoziale fin dagli anni 60 (Riganti 2007, p 100)- si sblocca ed assume una configurazione accettabile per il PCI.

L'esito del processo negoziale, in primo luogo, consegna alla città di Milano due nuove linee di trasporto pubblico (MM3 e Passante). In secondo luogo, la configurazione assunta dal passante ferroviario favorisce i collegamenti con l'hinterland, e, diminuendo la pressione insediativa sulle aree centrali e semicentrali⁷ a favore dell'hinterland, riesce ad avere un effetto distributivo sulla rendita fondiaria e, quindi, a contenere la

⁶ Originariamente, negli anni 70, il progetto passante, sponsorizzato principalmente dalla Democrazia Cristiana, prevede una integrazione con la metropolitana milanese, questo viene percepito come inaccettabile dal PCI poiché i rischi di fomentare la speculazione edilizia al centro di Milano sarebbero stati troppo elevati (Vicari e Molotch 1990: pg 606).

⁷ Vale la pena ricordare che i quartieri ai margini dell'area del progetto erano, ancora nei tardi anni 80 quartieri residenziali, abitati dalla locale classe operaia (v. Boffi et al. 1972)

speculazione edilizia. Per quanto il processo negoziale sia stato accompagnato da scandali e corruzione (cfr. Travaglio et al 2012) l'esito finale rappresenta un bene pubblico per la cittadinanza.

In termini di scenari alternativi, un confronto con il passato e la condizione di stallo, precedente ai primi anni '80, rende evidente che il coinvolgimento del PCI era condizione necessaria per poter ultimare il progetto. Se in passato il PCI era abbastanza potente da bloccare il progetto – come dimostra lo stallo precedente - ma non abbastanza potente da sterzarlo nella direzione desiderata; negli anni '80, diventa indispensabile per la tenuta della coalizione e, quindi, il processo decisionale prende la direzione precedentemente illustrata.

La seconda posta negoziale è relativa alla vendita delle aree FFSS, gli attori coinvolti sono, per quanto riguarda la frazione pubblica, le Ferrovie dello Stato e la corrente di sinistra del PSI. Per quanto riguarda la frazione privata della coalizione di governance, l'attore coinvolto è Codemi. L'oggetto della trattativa è la cessione dei terreni, in permuta alla società immobiliare: come contropartita per la fornitura di circa 300 alloggi destinati al personale ferroviario, un lavoro precedentemente svolto dalla società⁸.

L'area viene concessa a Codemi dalle Ferrovie dello Stato, sostanzialmente senza vincoli di natura pianificatoria. Anche in questo caso i broker del negoziato sono i partiti politici, nello specifico la cosiddetta 'sinistra ferroviaria', che all'epoca controllava il ministero dei trasporti e le FFSS. L'intenzione di Codemi è quella di rilevare un lotto di assoluto pregio, tramite le proprie entrate nel Ministero e di posizionarsi in maniera ottimale per poi catturare, con un progetto di rigenerazione, le esternalità positive generate dall'infrastrutturazione dell'area. Le altre forze politiche locali non si intromettono nella permuta delle aree e, quindi, la cessione non è oggetto di particolari controversie, almeno inizialmente.

Fattori esterni provocheranno un riassetto dei rapporti di forza fra diverse fazioni politiche, facenti parte della coalizione di governance, a svantaggio di Codemi. Questo accadrà quando la sinistra ferroviaria, nella persona del ministro Signorile, capocorrente,

⁸ È rilevante ricordare come, il lavoro effettivamente svolto da Codemi sia incompleto (pg 61)

resterà coinvolta – nel 1987- in un grave scandalo giudiziario⁹, in conseguenza di ciò, il Ministero verrà consegnato in mani democristiane. A causa di questo riassetto, Codemi perde il proprio sponsor politico presso il governo centrale e quindi una parte sostanziale del proprio potenziale di influenza, che derivava dal patronaggio politico della sinistra socialista.

Secondo BR '[successivamente alla caduta di Signorile] *sull'area Varesine la storia è che ci sono delle prerogative non rispettate [...] uno dei problemi che fece cadere questo progetto era anche la conflittualità interna al partito socialista [...] non viene riconosciuta l'autorevolezza ai gruppi precedenti*' (BR) Per contro i legami politici a livello locale sono poco forti¹⁰ e non possono fornire supporto sempre BR ricorda che '*a questo punto, dal punto di vista imprenditoriale l'operazione ruotava attorno a Ligresti, che si appoggiava principalmente alla componente autonomista del PSI, [...] Ligresti tuttavia non aveva le risorse necessarie [per sviluppare l'area NdA]*'(BR). Il Ministero dei trasporti, nel 1989, revocherà, unilateralmente, il contratto di vendita nei confronti di Codemi. Questi fatti daranno origine ad una serie di ricorsi, i quali avranno esito positivo per Codemi, la quale, si vedrà riconosciuta sia la proprietà dei terreni, che l'assenza di vincoli urbanistici, ma al costo di un blocco pluriennale di qualsivoglia sviluppo dell'area¹¹.

L'esito finale del negoziato consiste nella cessione di parte dei terreni pubblici ad un operatore privato e nello stallo delle operazioni immobiliari: questo implica sia una perdita netta di asset per la frazione pubblica, sia il fatto che che ingenti plusvalenze private non vengono prodotte, con considerevole danno per tutta la coalizione di governance. In aggiunta il progetto che, successivamente sarà portato avanti da Codemi, sarà caratterizzato da altissima densità e scarsa dotazione di amenities. In sintesi, il

⁹ Si tratta del cosiddetto scandalo delle 'lenzuola d'oro' ossia della riscossione di tangenti da parte del management FFSS, in cambio della concessione della fornitura di lenzuola per le cuccette notturne, ad imprenditori amici (v. Crainz 2012 p. 154). Dallo scandalo, Signorile ne uscì assolto nel 1996 (Haver 1996) , ma la sua carriera politica non si riprese mai più.

¹⁰ De Mico è attore rilevante principalmente a livello nazionale, in quanto il suo potere negoziale deriva dalle entrate che ha presso la sinistra socialista e, soprattutto presso le FFSS.

¹¹ Questo sarà reso ancora più gravoso dall'esplosione dello scandalo di Tangentopoli e dal coinvolgimento di Bruno De Mico, proprietario di Codemi in svariati episodi di corruzione, il più notevole dei quali sarà il cosiddetto scandalo delle 'carceri d'oro'. I numerosi processi varranno a De Mico una condanna, nel 1994 (Di Feo 1994).

progetto approvato dopo i ricorsi avrà un costo altissimo in termini di beni pubblici, date le alte volumetrie. Tuttavia, la vittoria nei ricorsi non implica che Codemi si aggiudichi il round negoziale, poiché il progetto resterà bloccato a causa dell'ostilità degli altri attori, pubblici e privati, locali.

Il terzo negoziato si svolge su un arco temporale molto lungo, dalla metà degli anni '80 fino alla fine dei '90¹². Gli attori coinvolti sono, per la frazione pubblica, le varie coalizioni politiche che amministrano il Comune; per la frazione privata della coalizione di governance sono coinvolti operatori immobiliari e proprietari delle aree private (cfr mappa 3.1), la Borsa Valori come possibile 'anchor tenant' e, dal '91 'AIM, che rappresenta alcuni gruppi industriali e finanziari milanesi. L'oggetto della trattativa è la localizzazione di investimenti nell'area del progetto.

Per finanziare il progetto di riqualificazione con capitali privati, due sono le strategie perseguite: dapprima (dal 1985 al 1990 circa) l'ufficio pianificazione del Comune di Milano cerca di convincere la Borsa Valori a trasferirsi nell'area, ma manca di potere negoziale nei confronti dell'istituzione, quindi l'approccio fallisce. A catena fallisce anche il tentativo di sfruttare le utilità di agglomerazione ed ancorare l'industria della finanza nell'area del progetto. Successivamente al 1991, il Comune seguirà un altro approccio, facendo pressione su AIM cercherà di sollecitare l'investimento di capitali privati, da parte dei partner finanziari ed industriali dell'associazione.

Contemporaneamente al secondo tentativo, si muoverà, in parallelo Codemi, perseguendo il proprio progetto di riqualificazione, per l'area Varesine (cfr mappa 3.3), l'azienda dichiarerà di avere disposizione capitali propri e provenienti da investitori stranieri.

Tutti i tentativi falliranno per due cause principali: in primo luogo a causa della frammentazione della coalizione di governance, non in grado - o non intenzionata, nel caso di Codemi- di forzare gli attori privati ad investire nel progetto. In secondo luogo, il Comune non riuscirà a coinvolgere gli attori privati, offrendo loro opportunità tali da poterli remunerare per un investimento estremamente rischioso. L'esito del round

¹² Bisogna tener conto di uno iato significativo nel progetto avvenuto fra il 1992 ed il 1997 durante il quale il Comune sarà controllato dalla giunta leghista la quale, priva di significative clientele nel contesto milanese si dimostrerà poco interessata al progetto. Ricorda AM: *'la Lega era un corpo estraneo, non aveva connessioni col sistema, e gli stessi operatori non sapevano come rapportarsi'*(AM)

negoziale sarà uno stallo pluriennale delle operazioni di costruzione, poiché la frammentazione della coalizione di governance rende rischioso il progetto, per contro agli attori privati, immobiliari o finanziari, sono disponibili investimenti più sicuri.

Lo stallo diventa maggiormente comprensibile se vengono prese in esame le opzioni alternative disponibili ai partner di AIM. Negli anni '90 la deindustrializzazione¹³ mette a disposizione considerevoli appezzamenti di terra per i partner industriali di AIM, intenzionati a riconvertirsi nel settore immobiliare, molti dei lotti sono ex sedi di impianti industriali e sono quindi pienamente disponibili alle aziende, ad esempio Pirelli può investire in Bicocca (Dente 1990, Kaika e Ruggiero, 2013) e Falck a Sesto San Giovanni (Savini 2011, 2013).

È importante notare come tutti i progetti disponibili ai partner industriali – e finanziari – di AIM abbiano, rispetto all'area Garibaldi Repubblica, un profilo di rischio minore in quanto non gravati da conflitti legali. In aggiunta a questo sono caratterizzati da una maggiore unità di intenti fra gli attori partecipanti. L'area Garibaldi Repubblica, per contro, sconta ancora una volta una frammentazione della coalizione di governance e la mancanza di un attore che possa organizzare la coalizione. In sostanza gli attori privati valutano che il blocco del progetto, nonostante l'impegno del Comune, è ancora lungi dal risolversi.

Anche rispetto all'area 'Codemi', frammentazione e conflitti interni alla coalizione di governance causeranno un blocco, poiché l'unico attore privato in grado di completare il processo di rigenerazione è la società detentrica del lotto, ma questa sconta l'ostilità delle altre componenti, pubbliche o private, della coalizione. Le ragioni dello stallo sono causate dalla posizione marginale di Codemi nella coalizione di governance; questo accade in quanto il developer rappresenta un attore troppo potente per essere disciplinato – controlla l'area e vince le cause intentate dal comune- ma troppo poco potente per imporre la propria agenda a una coalizione di attori. Ciò si verifica a causa del conflitto aperto, dopo le elezioni del 1997, fra De Mico e la componente ciellina¹⁴

¹³ Secondo i dati del censimento dell'industria l'area metropolitana di Milano perde circa centomila addetti all'industria nel decennio 81-91. In termini percentuali gli occupati nell'industria in senso stretto passano dal 30.4% al 19.7% (Foot 2003, ISTAT 1981, 1991)

¹⁴ A differenza di molti altri developer che, dopo il periodo di transizione leghista, si erano associati al potere nascente di Comunione e liberazione, DeMico non era stato in grado di rendersi organico al

dell'amministrazione Milanese e Regionale. BR infatti ricorda che:

' L'opinione corrente [dopo il 1997] è che De Mico fosse 'bruciato' [...] era troppo compromesso [...] senza alleati e quindi, essendo bruciato non era accettabile [come partner per il progetto], la posizione dei ciellini era che nessuno potesse dirsi amico di De Mico' (BR).

Lo stesso assessore Lupi dichiara apertamente (Pagni, 2000) che con De Mico il Comune è da considerarsi in 'guerra'. BR aggiunge che *'era chiaro che lui li [nel lotto Varesine] non avrebbe mai dovuto costruirci, altri avrebbero dovuto farlo' (BR)*. Le componenti private della governance coalition sono altrettanto ostili a De Mico in quanto:

' le Varesine erano un rischio [...] De Mico era percepito [dall'élite politica e dagli altri immobilizarisiti] come poco affidabile, era il simbolo di tangentopoli [...] le Varesine erano al centro di un contenzioso, includerle [nel progetto] avrebbe voluto dire rischiare un blocco a causa delle volumetrie '(AM)

Il quarto negoziato si colloca fra gli anni 80 e i primi anni 90 ed avviene fra amministrazione milanese e comitati di cittadini supportati dal PCI, in particolare dalla corrente maggioritaria, che aveva una consistente base elettorale nei quartieri circostanti il progetto.

La posta in gioco è costituita dalla regolazione degli interventi edilizi, previsti per le aree coinvolte dal progetto. I comitati, ritengono che la volumetria complessiva del progetto sia troppo elevata e che manchino i beni pubblici, che devono essere presenti per legge. Il Comune, per contro, non è disponibile a ridurre le volumetrie né a chiedere oneri aggiuntivi agli, eventuali, investitori. Questa negoziazione prende da subito le connotazioni di un aperto conflitto, con poste che diventano non negoziabili: l'esito finale sarà un ricorso all'autorità giudiziaria tramite TAR e Consiglio di Stato, che daranno

potere nascente nell'area milanese, da qui l'ostilità di CL che si impegna a promuovere la propria rete clientelare, in questo caso a spese di De Mico.

ragione ai comitati, questo ingenererà un ulteriore blocco del progetto che durerà fino alla metà degli anni '90.

Considerato che il progetto infine implementato – nella fase 2- presenta volumetrie inferiori¹⁵ è possibile riconoscere l'esito del conflitto come una riduzione o un contenimento, seppure parziale, degli effetti speculativi del processo di rigenerazione e, quindi, una salvaguardia degli interessi collettivi. Le ragioni dell'esito sono da trovarsi nell'incapacità del PSI di fare convergere gli interessi di attori privati e degli altri attori politici.

Altri esiti si sarebbero potuti manifestare solo con estrema difficoltà per due ragioni. In un primo luogo mancano le risorse per offrire un compromesso accettabile ai comitati ed al PCI: infatti, da una parte, le volumetrie non sono negoziabili - sentenze amministrative riconoscono le volumetrie nel caso di De Mico- e, dall'altra parte è impossibile offrire beni pubblici per moderare le richieste dei comitati, in quanto mancano i capitali per finanziare altre opere. In secondo luogo, non si riesce a disciplinare il PCI, poiché questo sostiene la maggioranza in consiglio comunale. È problematico anche coinvolgere il PCI nello sviluppo dell'area in quanto: *' Il PCI ha una forte presenza nel quartiere ed alcune proprietà [...] direttamente o tramite le cooperative¹⁶, tuttavia restano escluse dal progetto, rimangono fuori dalla stanza dei bottoni'* (MB).

I lotti da sviluppare fanno capo principalmente all'amministrazione comunale o ad imprenditori di osservanza socialista -Ligresti- i quali non sono disponibili a condividere i profitti, generati dall'operazione di trasformazione, con cooperative affiliate al PCI. In aggiunta a questo il PCI è favorevole ad un contenimento della rendita fondiaria e quindi difficilmente accetterebbe di danneggiare la propria piattaforma politica, in cambio dell'inclusione di un progetto che, inoltre, ha poche possibilità di riuscita.

Facendo un bilancio di tutti gli snodi negoziali è possibile affermare che si manifestano in due casi - il primo ed il quarto- in cui l'esito del processo negoziale produce beni pubblici

¹⁵ Il calcolo delle volumetrie è giocoforza complesso trattandosi di progetti che non sono mai stati completati, tuttavia partendo dal presupposto che le volumetrie in area Varesine -su cui Codemi vince la causa- sono virtualmente illimitate, il blocco del progetto contribuisce, in maniera significativa, a contenere la speculazione edilizia.

¹⁶ Nello specifico CMB è proprietaria di un lotto al quartiere isola ed il PCI di un grattacielo di uffici adibito a sede regionale del partito, situato in via Volturmo.

e due – secondo e terzo- in cui il negoziato produce un puro e semplice stallo del progetto. Quello che emerge è un contesto negoziale frammentato, in cui i conflitti all'interno della coalizione non possono venire risolti senza mettere in pericolo il sistema di alleanze che assicura la governabilità della città di Milano.

Soprattutto dopo la cessione delle aree FFSS a Codemi si verifica una situazione in cui, l'unico developer attivo sull'area è bersaglio dell'ostilità degli altri membri, poiché, dal punto di vista dell'élite politica, concedere a Codemi significa togliere ad attori privati con cui si ha un rapporto preferenziale. Per contro, gli attori privati minori non sono in grado di organizzarsi e fungere da developer, nessuno è in grado di estromettere gli altri o di portarli a collaborare, ma ciascuno di loro è in grado di richiedere al proprio referente politico la tutela delle proprie prerogative. Queste circostanze aumentano considerevolmente la frammentazione della coalizione di governance, limitando, contemporaneamente la possibilità di trovare una mediazione che possa essere soddisfacente per tutti gli attori coinvolti.

A questo punto è facile comprendere come, per la frazione pubblica della coalizione di governance, sia impossibile sbloccare l'impasse poiché, per farlo, dovrebbe mettere a rischio gli accordi che assicurano la governabilità della città di Milano; per questa ragione il completamento del progetto assume una valenza secondaria, rispetto alla perpetuazione del sistema di alleanze fra attori politici ed economici. Stando alle analisi fatte da Fareri (Fareri 1990, 1991) questa indecisione degli attori pubblici rappresenta un tratto distintivo del sistema di governo metropolitano milanese, a cavallo fra gli anni '80 e '90.

Nella prima fase tutte le ipotesi vengono smentite, in quanto¹⁷:

- (H1): la classe politica mobilita più risorse degli attori privati, sia come capitali che come lotti fondiari. La componente privata della coalizione di governance ha un ruolo secondario

¹⁷ Riporto in nota le ipotesi, questo lavoro assume che:

H1: “ i processi di finanziarizzazione e la promozione delle politiche di austerità abbiano favorito la frazione privata della coalizione di governance, a scapito di quella pubblica”.

H2:“a causa del vantaggio negoziale, esperito dalla componente privata l'esito dei negoziati produrrà un progetto il cui fine principale è la produzione di rendita fondiaria”

H3:“ per la stessa ragione le élite pubbliche si troveranno a dover ridimensionare i loro obiettivi, relativamente al progetto di rigenerazione, quindi si osserverà una diminuzione dei beni pubblici”

- (H2): non viene privilegiata la creazione di rendita fondiaria, ci sono alcuni tentativi in questo senso, ma non vengono portati a termine, essenzialmente per due ragioni. Gli attori pubblici si limitano a preservare la propria rendita di posizione e a difendere quella degli attori consociati, questo impedisce una ricomposizione degli interessi e la chiusura del progetto. Inoltre, da parte degli attori provenienti da AIM non vi è alcuna disponibilità, per farsi coinvolgere nel progetto quando vi sono occasioni migliori altrove.
- (H3): il development, durante la prima fase, si chiude con alcuni sporadici contributi in termini di beni pubblici, tuttavia questi sono più esito dell'azione dell'opposizione (PCI e comitati) e della frammentazione del campo avverso, piuttosto che di una vera e propria strategia politica mirante alla produzione di beni pubblici.

La configurazione dei rapporti di forza nella prima fase favorisce lo stallo del progetto. La frazione pubblica della coalizione di governance è frammentata, gli accordi di 'non belligeranza' fra partiti e correnti scongiurano il conflitto aperto ma impediscono, per definizione, l'emergere di un leader riconosciuto ed autonomo, poiché ogni componente della frazione pubblica può contare su risorse proprie, ed è fondamentale per la tenuta del governo locale. La frazione privata, della coalizione di governance, segue le stesse logiche di spartizione e le rinforza.

Gli attori politici si trovano di fronte a una scelta fra un progetto che massimizza la rendita fondiaria ed uno stallo che massimizza la rendita di posizione dei partiti politici stessi che, per continuare ad esercitare il proprio potere devono assicurare agli attori privati, che da questi dipendono, la tutela dei relativi interessi economici. Il completamento del progetto, concedendo troppo ad un attore non allineato, scompaginerebbe questo precario equilibrio e, quindi, la classe politica locale si orienta sulla seconda alternativa. Vi sono tuttavia, la configurazione della coalizione di governance lascia ampi spazi per quegli attori politici che volessero proporsi come anti-growth entrepreneurs (Schneider & Teske, 1993). Nello specifico il PCI, rafforzato dal peso elettorale acquisito negli anni '80, si manifesta in questa veste e, sfruttando la

frammentazione della coalizione di governance riesce a far prevalere la propria piattaforma politica di contenimento della speculazione edilizia in due negoziati (#1 e #4), questo assicura la produzione di un certo ammontare di beni pubblici quali le infrastrutture di trasporto ed il contenimento delle volumetrie

5.1 Fase 2: Ricomposizione

Come già detto, le variabili di contesto assicurano un contesto negoziale favorevole all'élite pubblica (cfr cap 2). Per quanto riguarda la configurazione dell'élite politica milanese, invece, la frammentazione delle giunte di centro-sinistra al Comune lascia il passo ad una nuova compattezza, conseguenza delle vittorie elettorali del centro-destra berlusconiano. La Regione è governata dal centro-destra e il suo peso politico aumenta al punto da diventare, a pieno titolo, uno stakeholder pubblico del progetto. In entrambe i livelli di governo il centro-destra dispone di una maggioranza solida ed è dotato di un potenziale di leadership maggiore rispetto alla giunta di sinistra degli anni '80.

Per contro, le trasformazioni interne all'ex-PCI, ora DS, portano a posizioni più aperte alla negoziazione sul progetto, rispetto alla strategia di opposizione diretta perseguita nella prima fase. La vera novità è tuttavia costituita dall'entrata in scena di un operatore privato, Hines. Dal punto di vista delle risorse economiche a disposizione, Hines si presenta con un volume di capitali di gran lunga maggiore rispetto a qualsiasi altro attore privato, precedentemente coinvolto nel progetto.

Rispetto agli obiettivi passati sono parzialmente cambiate le priorità, l'amministrazione pubblica ora si concentra sul rilancio dell'economia locale, anche sfruttando la 'leva' immobiliare (cfr. Comune Di Milano, 2000). In questa visione, il progetto Garibaldi si propone di creare un centro propulsivo per l'economia locale, in particolare per le eccellenze locali, quali i settori della moda e del design. L'amministrazione conta di fare ciò sfruttando la posizione strategica dell'area, particolarmente dotata in termini di infrastrutture e trasporti.

Un secondo obiettivo resta scarsamente esplicitato ma ha, soprattutto nell'ultimo periodo, un certo peso in tempi di tagli dei trasferimenti dallo Stato centrale ai governi locali, ossia la capacità di un progetto di queste proporzioni di generare significative entrate fiscali per la città, sia in termini di oneri di urbanizzazione, sia in termini di vere e proprie entrate fiscali, generate dalla tassazione sugli immobili¹⁸.

Sono state selezionate cinque poste negoziali, contese fra una pluralità di attori:

- 1) la ricomposizione dei lotti
- 2) la costruzione della sede della Regione
- 3) la realizzazione di un polo dedicato all'industria della moda.
- 4) le volumetrie del progetto.
- 5) gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e la dotazione di amenities del progetto.

Il primo negoziato vede coinvolti, in un primo momento, il Comune ed i proprietari fondiari privati delle aree per poi coinvolgere, successivamente, anche Hines. L'obiettivo è quello di favorire una riunificazione delle aree, prerequisito necessario per poter intraprendere un progetto di queste dimensioni. Il tentativo di riunire i proprietari in un consorzio fallisce (v pg 69).

Hines si presenta dopo il fallimento del primo tentativo e riesce a rilevare le aree dei proprietari minori (tra il 2001 e il 2003) di Ligresti (2003) e di Codemi (2006). Le ragioni del successo del developer 'americano' sono da ritrovarsi nella capacità di acquistare tutti i lotti degli operatori minori. I capitali per chiudere questa operazione provengono dal proprio fondo immobiliare e dalla cordata di investitori capeggiata da TIAA-CREF.

Secondo AM

¹⁸ Una precisazione è necessaria, per quanto il punto sia stato confermato da numerosi intervistati (BR, AM, MD e MC) data la complessità dei calcoli relativi agli oneri, la riforma pressoché costante dei criteri di tassazione e la scarsa trasparenza del bilancio dell'amministrazione comunale, diventa alquanto problematico osservarne direttamente gli effetti sul singolo progetto. Ciò che conta è che esista, fra i membri dell'élite pubblica, una consapevolezza diffusa di una crisi fiscale delle amministrazioni comunali e che la finalizzazione di progetti immobiliari sia stata prescelta come strategia per fare fronte alla carenza di entrate.

'Hines mette d'accordo tutti [i privati] perché è il 'cavaliere bianco' che stavano aspettando, può permettersi di compensare gli altri proprietari [...] quale sia il valore a cui hanno venduto non lo so, ma si trattava di qualcosa di convincente, soprattutto perché altrimenti non si sarebbe fatto nulla'(AM).

In sostanza Hines riesce a mettere comprare i lotti ponendo i possessori di fronte ad una scelta fra vendita o l'ennesimo stallo, conseguente alla fuori uscita di Hines dall'operazione MS propone un esempio utile per capire le dinamiche di acquisto delle aree: *'c'era quest'area qui [si riferisce ad un lotto di terreno presso il quartiere Isola] di proprietà di un certo Preatoni¹⁹, Hines gli fa una proposta, 'o vendi a me e guadagni quello che devi, oppure sai che non farai mai niente da solo', quindi alla fine [Preatoni] vende'. (MS)*

In sintesi gli altri operatori valutano che, dati i passati insuccessi, è possibile completare il progetto solo in presenza di un attore di caratura paragonabile ad Hines, quindi sono disponibili a vendere. Questo accade sia per i proprietari minori che per Ligresti e Codemi, con un'unica differenza relativa al lotto di Ligresti: il costruttore siciliano è dotato di notevoli entrate nel sistema politico locale, pur essendo scarsamente dotato di asset critici, in termini di terra e capitali - e quindi non in grado di completare il progetto da solo - perciò rappresenta un alleato prezioso per Hines. Per questa ragione Ligresti sarà in grado di negoziare, in cambio della cessione del terreno, la propria inclusione fra i partner commerciali dell'operazione (pg 71).

È possibile affermare che Hines, in quanto unico attore dotato della quantità di capitali necessaria a sbloccare il progetto, funge da 'organizzatore' della coalizione: è in grado di compensare gli attori secondari, specie se detengono risorse utili; in aggiunta a ciò il suo ritiro dall'operazione funge da effettiva e credibile minaccia, la quale rende molto più conveniente, per gli attori minori, giungere ad un accordo - di fatto limitando il proprio potenziale di guadagno ma assicurandosi un guadagno sicuro- piuttosto che rischiare

¹⁹ Si riferisce a Ernesto Preatoni un immobiliare italiano di media caratura principalmente attivo nel settore alberghiero/ricettivo. Assieme a CMB - compagnia di general contracting ed edilizia in orbita del Partito Democratico - è uno dei proprietari della area su cui, poi, sorgerà il 'bosco verticale'.

l'ennesimo stallo.

Per inquadrare il potere negoziale di Hines è importante comprendere come le altre alternative, disponibili all'epoca, fossero difficilmente percorribili. Nessuno degli attori privati aveva la liquidità necessaria per estromettere gli altri, inoltre MB ricorda come fallì la mediazione fra i proprietari delle aree prima dell'avvento di Hines

'Le cose non funzionavano, ad un certo punto ci fu la proposta di coinvolgere Banca Intesa come mediatore [...] avrebbe messo a disposizione dei capitali [per l'acquisto delle aree], alla fine la proposta fallì, Banca Intesa non si rese disponibile, le linee di credito non si materializzarono '(MB)

Di fronte a questo fallimento, dopo il manifestarsi dell'interesse di Hines, il Comune si adoperò per abbandonare la soluzione consortile e favorire l'accentramento nelle mani di un singolo proprietario, MC sostiene che: *'Hines si è interessata perché noi abbiamo fatto un lavoro sull'area [si riferisce al primo tentativo di ricomposizione], loro sono arrivati perché noi lo abbiamo reso possibile'* (MC trascriz. da taccuino).

Amesso che Codemi o Ligresti potessero procurarsi i capitali necessari, poi, ci sarebbero stati ulteriori problemi da risolvere. Nei confronti del primo ancora si manifestava l'ostilità del blocco di potere ciellino, BR afferma che *' De Mico vince la sentenza [si riferisce al ricorso al Consiglio di Stato] ma cambia poco [...] ironicamente quella sentenza sblocca la possibilità di costruire ma non per lui [perché CL gli è ostile]* (BR). Ligresti, pur godendo delle simpatie del centrodestra berlusconiano, viene percepito come troppo rischioso: poco solido da un punto di vista finanziario – il fallimento del 2013 (pg 85) confermerà quest'ipotesi – e troppo compromesso in vicende di corruzione che rischiano di delegittimare l'intero progetto²⁰. Secondo AM

'Per Ligresti era difficile presentarsi come leader del progetto, era il palazzinaro degli anni '80 con tangentopoli e tutto il resto,[...] Catella [l'AD di Hines] invece aveva un

²⁰ Si veda, a questo proposito il collasso dell'impero immobiliare di Ligresti in seguito alle accuse di appropriazione indebita formulate dal tribunale di Milano. (cfr Galbiati 2012, Mincuzzi 2012)

sostegno bipartisan' (AM). C'è poi una seconda questione in quanto *'Ligresti manca delle garanzie finanziarie [necessarie] per sviluppare il progetto'* (BR).

Il secondo negoziato vede come partecipanti, i comitati di quartiere, la Regione – in qualità di committente del progetto - e il Comune e prende immediatamente, la forma di un conflitto. La cui posta in gioco è l'area coinvolta nella costruzione del nuovo edificio adibito a sede dell'amministrazione della Regione. Si tratta di eliminare il Bosco di Gioia, un'area a verde molto usata dal quartiere, per far posto al nuovo edificio. L'esito finale del conflitto vede prevalere la Regione il cui operato, tuttavia, difficilmente può considerarsi portatore di pubblici benefici, sia per l'immane 'cost overrun'²¹ del progetto, che per l'effettivo danno arrecato con la distruzione dell'unico 'polmone verde' del quartiere.

La costruzione di una nuova sede adempie il duplice obiettivo di procurare lavoro ai gruppi industriali nell'orbita politica del centro-destra²² e di contribuire alla creazione della domanda di spazi edificati all'interno del progetto, fungendo da 'anchor tenant' e favorendo la rilocalizzazione di quegli attori intenzionati a sfruttare le utilità di agglomerazione generate dal trasferimento della Regione. Secondo BR *'la regione funge da compratore di ultima istanza'*(BR).

Il Comune, benché passivo nella questione, svolge in realtà ruolo di supporto alle scelte della Regione e si muove per ostacolare i comitati, effettuando pressioni sui tribunali amministrativi e sulle istituzioni controllate dalla sinistra quale la Provincia, affinché questa non fornisca supporto legale ai comitati. Ricorda MB, relativamente alla vicenda del bosco di Gioia

' bisogna considerare che all'epoca il centro-destra controllava tutti i livelli di governo [eccetto la provincia ndA] quindi non dico che abbiano fatto pressioni sul TAR,[...] ma

²¹ Per quanto lo sfioramento dei costi sia effettivamente colossale, si tratta di un fenomeno decisamente comune a questo genere di progetti (cfr Flyvbjerg et al. 2003)

²² Impregilo gode del favore del governo Berlusconi, tramite l'allora ministro delle infrastrutture Piero Lunardi, il quale, per mezzo della propria società (Rocksoil), collabora con Impregilo per la realizzazione del progetto alta velocità sia in val di Susa (Offtopic, 2012) che per il cosiddetto terzo valico (Grasso, 2014).

era anche una decisione politica, in questa maniera diventava più facile [per il TAR], dare torto ai comitati'(MB)

Rispetto alla fase precedente qui è ancora più evidente la nuova coesione della élite pubblica milanese, non più viziata da conflitti interni e non più sotto scacco di minoranze organizzate, in aggiunta a questo, come si vedrà fra poco, i comitati si trovano senza alleati politici di peso.

Il terzo negoziato vede coinvolti, ancora una volta, i comitati, questa volta in opposizione ad Hines ed al Comune di Milano: la posta in gioco è costituita dalla volumetria complessiva del progetto, giudicata eccessiva dai comitati; anche in questo caso il negoziato assume le forme di uno scontro aperto. I comitati ricorreranno al TAR ed al Consiglio di Stato, inizialmente con il supporto del locale Consiglio di Zona controllato dai DS; successivamente perderanno il conflitto legale ed il supporto del CdZ. Una parte dei comitati riuscirà ad ottenere una nuova sede (Anon, 2012) in cambio della cessazione delle ostilità legali, ma il progetto resterà invariato.

Le ragioni di questa sconfitta sono da ritrovarsi nella professionalità degli avvocati di Hines ma, principalmente nella capacità del developer di portare la coalizione di governance a sostegno della configurazione volumetrica del progetto. Questa capacità si manifesta, principalmente, nella capacità di includere la frazione dell'élite pubblica che, in passato si era opposta al processo di riqualificazione (ex PCI ora DS), all'interno del gruppo di attori in grado di beneficiare dalla configurazione del progetto. Questo avviene a causa della disponibilità economica di Hines, che rende l'azienda in grado di proporre un accordo, ai DS, i contenuti dell'accordo contemplano: l'assunzione di Boeri quale progettista per tutta l'area Isola (v. pg 78), l'ingaggio di operatori edilizi afferenti al mondo delle cooperative vicine all'ex PCI in veste di general contractor per l'area Varesine (UNIECO 2014) e di Montepaschi come lead financial arranger.

Dopo l'apertura di Hines l'alternativa che si pone ai DS è quella di sostenere un'opposizione al progetto in nome dell'alleanza con i comitati, oppure ricevere benefici dal completamento del progetto: verrà scelta la seconda. Il Comune di Milano, dal canto suo, non si limita ad un atteggiamento passivo ma spinge per la ricomposizione del conflitto,

mediante la marginalizzazione dei comitati. L'esito finale è profondamente a favore di un implementazione del progetto che privilegia l'estrazione di rendita fondiaria, dopo la sentenza che vedrà sconfitti i comitati, infatti al progetto sarà concessa una volumetria altissima (cfr ep 5) oltre che con una dotazione di standard qualitativi assolutamente inferiore a quanto promesso in origine (cfr ep 5). Il coinvolgimento dei DS è assolutamente rilevante per giungere ad un implementazione del progetto in grado di massimizzare le volumetrie e contenere la spesa per l'erogazione di beni pubblici, infatti ricorda MS

'Sostanzialmente lui [parla di Manfredi Catella] fece un accordo con il PD o il PDS come si chiamava allora sull'isola [...] tramite xxx²³ e Boeri [Catella disse] facciamo fare il progetto a Boeri [...] e poi con le nuove elezioni si misero a lavorare con il consiglio di zona, [...] [Boeri] sicuramente e' riuscito a portare il consiglio di zona, che era proprio ostile, dalla sua (parte) quindi [il consiglio di zona] gli bloccava tutte le opposizioni [...] le faceva decadere' (MS)

La direttiva che passa in Cdz ed, in generale in tutta l'area politica controllata dai DS, è che non esiste alternativa ai capitali di Catella, infatti Boeri si muove in questa direzione: *' ero al consiglio di zona [ad un incontro sul progetto] e c'era anche Boeri [...] mi ferma con altre persone e mi dice “ ma cosa fate ? Per carità non andate contro Hines che poi gli americani si spaventano e poi cosa facciamo che non abbiamo più l'operatore' è fondamentale perché portano i soldi”*(MS). La linea di attacco funziona poiché:

' in consiglio di zona poi [dopo l'intervento di Boeri] iniziava tutto il gioco dei progetti [...] i comitati presentavano un ricorso e [in commissione urbanistica] poi Antoniazzi²⁴ li faceva cadere per silenzio-assenso [intende dire che i progetti vengono formalmente presi in considerazione dalla Commissione ma restano effettivamente bloccati NdA]'

²³ Editato per preservare l'anonimato della persona , xxx è comunque uno dei capicorrente locali del Partito Democratico

²⁴ Si riferisce a Pier Vito Antoniazzi (Verdi poi PD) all'epoca presidente della commissione Urbanistica del Consiglio di Zona 9

(MS)

Da questo momento in poi il fronte dei Comitati si frammenta; il dialogo avviene con la parte più collaborativa dei comitati con cui si sigla una sorta di armistizio, compensandoli per la cooperazione, mentre i comitati 'ideologici' (Catella e Doninelli, 2013) verranno progressivamente emarginati.

Il quarto negoziato coinvolge Comune, investitori locali ed Hines, la posta in gioco riguarda la realizzazione della 'Città della Moda'. La conclusione del negoziato vede il fallimento del progetto originale e la trasformazione del progetto in un development misto a vocazione terziario-residenziale. La trasformazione si manifesterà appieno quando Hines negozierà con Unicredit (Vanuzzo, 2012) – e successivamente Google Italia- l'insediamento nell'area del progetto (Anon, 2014).

Le ragioni del fallimento sono da riscontrarsi nella scarsa appetibilità della proposta effettuata dal Comune ai locali imprenditori del settore della moda e del design. L'ideazione del progetto 'Città della Moda' risale ai tardi anni '90 e rappresenta uno dei punti qualificanti della nuova strategia urbanistica della giunta di centro-destra. Per facilitare l'insediamento del settore della moda nell'area Comune – e Regione- attivano, nel corso degli anni, una serie di attori contigui, quali la Fondazione città della Moda (v. pg 68) e le Università milanesi. Il tentativo, tuttavia, fallisce perché, rispetto agli anni 90, verso la metà degli anni 2000 l'industria della moda ha trovato una propria collocazione in altre aree cittadine (v pg 76) e non necessita di ulteriori spazi.

In sostanza si riproporrà una dinamica già vista durante il progetto AIM (v pg 64), gli attori privati riterranno troppo rischioso – o poco redditizio- il progetto; per contro, al comune, mancherà la capacità di favorire il trasferimento, fornendo compensazioni agli operatori del settore. Allo stesso tempo gli unici capitali disponibili per l'area sono quelli di Hines ed il progetto, dopo una battuta d'arresto, verrà riconfigurato nella forma attuale. Il progetto originale aveva alcune caratteristiche che lo rendevano più appetibile alle élite pubbliche: in primo luogo, rappresentava un vero e proprio polo di sviluppo economico, in quanto la ricollocazione degli operatori del settore avrebbe potuto attrarre – almeno queste erano le intenzioni del planning team del Comune- nuove aziende e costituire un

'polo del design e della creatività'. Questo non avrebbe semplicemente trasferito uffici da un punto all'altro della città -come farà invece la ricollocazione di Unicredit e Google – ma avrebbe potuto creare una vera e propria 'ecologia industriale' in grado di generare nuovo valore aggiunto, mediante le utilità di agglomerazione.

Oltre a questo la proposta originaria affiancava spazi di produzione a spazi di fruizione e consumo culturale e museale che avrebbero incrementato significativamente la dotazione di beni pubblici(Comune Di Milano, 2003). Per contro, il progetto finalizzato da Hines perde sia la dimensione 'produttiva' sia la componente museale/ricreativa, infatti molte delle proposte originariamente formulate quali, appunto, Il polo di Moda e Design e il Museo della Moda verranno accantonate e riconvertite in spazio per uffici.

L'ultimo negoziato vede contrapposti, in linea di principio, il Comune ed Hines, e la posta negoziale è costituita dalla volumetria, dall'entità degli oneri di urbanizzazione, corrisposti in opere edilizie da parte del developer ed in generale dalla realizzazione di manufatti edilizi, destinati a funzioni pubbliche. Il negoziato vede le azioni dei partner convergere verso un development ad altissima volumetria. L'indice di Utilizzazione territoriale – che misura il volume del costruito²⁵ - ammonta a: 1.60 mq/mq per Garibaldi Repubblica (Comune Di Milano, 2003) 2 mq/mq per Garibaldi Isola (Comune Di Milano, 2006b) e circa 2.60 mq/mq per Garibaldi Varesine (Comune Di Milano, 2006a)²⁶.

Da questo punto di vista, il Comune non solo rinuncia completamente al proprio ruolo di controllo, ma, in aggiunta a ciò si oppone attivamente a quanti intentano cause legali contro il progetto per richiedere una riduzione delle volumetrie. Per quanto riguarda le implicazioni a scomputo degli oneri di urbanizzazione si manifesta una realizzazione inferiore rispetto a quanto prospettato all'inizio ed a quanto richiesto da CdZ abitanti e comitati: il Centro culturale Varesine non verrà mai realizzato , stessa sorte subiranno l'asilo e l'housing sociale richiesti rispettivamente da CdZ – come prezzo della propria 'capitolazione' – e dai locali sindacati inquilini, parzialmente finanziata sarà la Casa della Memoria mentre il Centro Sociale Isola, promesso dalla nuova amministrazione di

²⁵ L'Indice di Utilizzazione Territoriale è una misura dell'utilizzo dei suoli all'interno di un determinato progetto, l'indicatore è costituito dal rapporto fra superficie totale del progetto in m2 e superficie costruita in m2 (Pagliari 2010 pg 288)

²⁶ È rilevante far notare che il Piano di gestione del territorio, approvato nel 2012, prevede un indice massimo sensibilmente più contenuto, circa 1mq/mq(Comune Di Milano, 2012)

centro-sinistra (Frattina, 2014) e, teoricamente, finanziato a partire dagli oneri è ancora bloccato in fase di progettazione.

In aggiunta a questo buona parte delle implementazioni originariamente pensate per la Città della Moda quali il Modam, il museo della moda e gli edifici a vocazione museale/espositiva non verranno mai realizzati. Le ragioni per cui al comune conviene riformulare il progetto nei termini proposti da Hines sono sostanzialmente due. In primo luogo il developer si fa carico della realizzazione delle opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione; per quanto questo snellisca e velocizzi la costruzione ci sono delle contropartite notevoli, infatti, MD sostiene che:

'spesso il lavoro [per le opere a scomputo degli oneri] viene affidato al costruttore, per Garibaldi è stato fatto così, [...] ci sono dei rischi, per esempio di trasparenza [...] non sempre si riesce a capire cosa si compra con gli oneri [...] la realtà e che i calcoli sono molto complicati e spesso vengono fatti fare a professionisti esterni [...] molti negli uffici comunali non sono capaci si affidano direttamente ai calcoli dei privati, li prendono per buoni '(MD)

In secondo luogo il Comune ha necessità di 'fare cassa' a causa di una crisi fiscale che investe i comuni italiani, e la tassazione e gli oneri generati da un progetto denso, e caratterizzato da alte componenti di terziario e residenziale, rappresentano una necessità. BR, infatti, ricorda che

'riguardo agli oneri di urbanizzazione loro [si riferisce ai planner comunali durante il periodo del centrodestra] dicevano 'noi dobbiamo far costruire' perché gli oneri servivano per finanziare le partite correnti perché con le nuove leggi è possibile finanziare le partite correnti [...] e facevano questo perché avevano una situazione di bilancio in cui era necessario'(BR)

Traendo le conclusioni dal raffronto degli episodi negoziali, possiamo notare come la totalità degli episodi si sia risolta in maniera favorevole per Hines e sfavorevole rispetto

alla creazione di beni pubblici. Ciò che emerge è che la struttura della coalizione di governance è stata completamente rinnovata dall'ingresso del developer, restano poche tracce dell'antica frammentazione, in quanto gli interessi si ricompongono attorno alle necessità di Hines. L'ammontare del capitale liquido disponibile ad Hines ed il suo standing nei mercati internazionali rendono impossibile sostituire il developer. In aggiunta a questo c'è una necessità dell'amministrazione comunale di completare l'opera per reperire fonti addizionali di finanziamento, questa condizione è in relazione diretta con l'avanzata delle politiche di austerità.

Hines manifesta una capacità di includere gli altri partner nel progetto fungendo da 'camera di compensazione' degli interessi, fornisce ai singoli attori la capacità di perseguire, se non il proprio scopo originario, almeno un'alternativa accettabile che, a differenza dello scenario ottimale, ha il pregio di essere concretamente raggiungibile. In aggiunta a ciò, qualora il negoziato dovesse essere troppo svantaggioso per un particolare partner, Hines ha sempre la capacità di effettuare una controproposta che renda conveniente il 'pacchetto negoziale' offerto. Analizzando il progetto si può assistere alla nascita di un vero e proprio 'systemic power' (Stone, 1980) a vantaggio di Hines, in quanto gli interessi degli altri attori (pubblici o privati) trovano soddisfazione all'interno delle proposte effettuate da Hines, essendo le altre alternative peggiori, come provato dalla storia trentennale del progetto; gli attori facenti parte della coalizione di governance si muovono, individualmente e collettivamente, come 'rentier class', per difendere l'implementazione del progetto proposta da Hines.

In sostanza l'analisi del caso, conferma tutte le ipotesi avanzate in precedenza infatti:

- (H1) L'attore privato mantiene il controllo sull'implementazione del progetto. Questo è evidente poiché Hines riesce a confermare i propri obiettivi in tutti i contesti negoziali. Quando non è direttamente coinvolta (# 2), la compagine che persegue l'aumento della rendita fondiaria, conclude il conflitto negoziale a proprio favore.
- (H2) La versione finale del progetto, vede la massimizzazione della rendita fondiaria come obiettivo primario; questo avviene a causa dell'intensità del development (volumetria) e della sostituzione della componente museale/didattica

della Città della Moda con edifici a vocazione terziaria e residenziale di lusso.

- (H3) Gli attori pubblici si trovano a dover ridimensionare notevolmente la portata del progetto, in termini di beni pubblici, questo è particolarmente visibile nel secondo nel quarto e nel quinto episodio negoziale. In aggiunta a ciò, ed in maniera differente rispetto al passato, gli attori che propongono implementazioni maggiormente favorevoli alla creazione di beni pubblici vengono sistematicamente sconfitti o marginalizzati dalla coalizione di governance.

In definitiva, a differenza di quanto successo in passato, si manifesta una predominanza dell'attore privato, la quale poggia su due pilastri: In primo luogo sulla disponibilità di risorse economiche, generate attraverso il ricorso ai mercati globali dei capitali. In secondo luogo, sulla necessità dell'attore pubblico di fomentare lo sviluppo della base fiscale, locale mediante la rigenerazione immobiliare; in risposta alle politiche di austerità.

Vista la preminenza degli interessi di Hines, la capacità di questa di organizzare la coalizione attorno ad un progetto che massimizza la rendita fondiaria, oltre che la volontà dell'élite politica – e degli operatori minori- di cooperare alla finalizzazione di un progetto che rappresenta la migliore alternativa realisticamente disponibile; è possibile affermare che, a Milano, nel periodo 2001-2011 si manifesta una Growth Machine, relativamente al progetto Garibaldi Porta Nuova. È possibile definire questa configurazione di governance come 'a trazione finanziaria', poiché il fattore che rende possibile questa particolare configurazione di potere è la capacità dell'attore capofila (Hines) di accedere, direttamente, al mercato globale dei capitali.

7. Conclusioni. Milano e Salford: due sviluppi a guida privata

Durante gli anni 80-90, le coalizioni di governance urbana nei due casi analizzati manifestano spiccate caratteristiche di autonomia, relativamente alle forze del mercato: a partire da questo possiamo inferire che la configurazione dei rapporti di forza fra élite pubbliche e private privilegia gli interessi delle precedenti. A sostegno di questa affermazione faccio notare come nessuno fra gli episodi negoziali analizzati, in questo arco temporale, si chiude con una vittoria dei developer o di altri attori privati. Nel caso inglese questo produce un progetto con un grande ammontare di benefici per la cittadinanza, in termini di amenities, di riqualificazione ecologica e di riattivazione economica di un'area caratterizzata da una scarsa offerta di lavoro, in conseguenza dei fenomeni di deindustrializzazione.

Nel caso italiano l'esito finale dei negoziati è uno stallo del progetto, poiché la priorità delle varie componenti che animano l'élite politica milanese, è offrire occasioni di profitto agli imprenditori affiliati a ciascun gruppo politico. In conseguenza della frammentazione dell'élite politica e della conflittualità fra developer e proprietari di terreni, il progetto resterà incompiuto e gli investimenti disponibili nell'area milanese troveranno collocazione in altri lotti. Lo stallo del progetto, tuttavia, si configura in maniera moderatamente positiva dal punto di vista dei beni pubblici: le posizioni dei comitati, che si battevano per il contenimento della speculazione fondiaria e per la riduzione delle volumetrie del progetto, prevarranno presso il Tribunale Amministrativo Regionale. In conseguenza della vittoria riportata dai comitati un progetto eccessivamente votato alla produzione di rendita fondiaria e carente di beni pubblici sarà fermato¹.

Durante il periodo 2000-2013, i rapporti di forza nelle coalizioni che sviluppano i progetti mutano radicalmente: l'avvento di developer di grandi dimensioni, dotati di un considerevole ammontare di capitali, riorganizza la coalizione di governance attorno alla produzione di rendita fondiaria. In conseguenza dell'arrivo di due mega-developer, sia gli attori privati minori, sia le élite pubbliche capiscono che, per chiudere il progetto, è necessario giocare secondo le regole proposte dal mega-developer. Entrambe i progetti si chiudono con un'implementazione che comprime i beni pubblici, a vantaggio della pura produzione di rendita fondiaria, le modalità con cui questo avviene sono parzialmente differenti.

Nel caso milanese il developer riesce a riunificare la miriade di lotti su cui il progetto insiste; inoltre il developer si presenta all'élite pubblica come l'unico ente in grado di fare da mediatore fra i variegati interessi degli attori presenti all'interno del progetto. Questo accade in virtù della quantità e del tipo di capitali detenuti. La facilità di accesso al mercato dei capitali servirà anche ad offrire

¹ A causa della costruzione di metropolitana e passante, si registra un ulteriore guadagno, in termini di beni pubblici, che, tuttavia, non rientra nel progetto 'Garibaldi Repubblica'.

una collaborazione (cfr pg 128) alle componenti più reticenti dell'élite pubblica, in virtù della quale sarà possibile isolare l'opposizione in quartiere e minimizzare i rischi di ricorsi che, precedentemente, avevano affossato il completamento dell'opera. Il progetto si conclude con una vittoria netta dell'attore privato in tutti i contesti negoziali. Il progetto originariamente pensato dall'amministrazione comunale, la 'Città della Moda', non andrà mai in porto, sarà sostituito da un mixed use project con alte volumetrie, principalmente votato alla produzione di 'office space' per Regione, Unicredit e, in un secondo tempo, Google Italia. Per quanto i beni pubblici erogati nel progetto siano superiori al caso inglese rappresentano solo una frazione di quanto era stato originariamente previsto.

Nel caso di Salford, il terreno – così come buona parte dei terreni nell'area- è già di proprietà del developer, anche le dotazioni di capitali provengono direttamente dal developer, senza la presenza di finanziatori esterni. La proprietà di un lotto di enorme estensione che, inoltre, beneficia dell'infrastrutturazione precedentemente effettuata dalla municipalità di Salford, permette al developer di ottenere un parere positivo dalla BBC. A fronte di questo sviluppo i planner della municipalità di Salford si persuadono che l'occasione proposta dal developer è l'unica che può portare a chiudere il progetto.

Terra e capitali forniscono al developer argomenti negoziali solidissimi e quindi, come si può vedere negli episodi negoziali precedentemente elencati, la municipalità di Salford e gli attori parapubblici coinvolti nel progetto, sono disposti a sostenere costi molto alti per favorire la chiusura del progetto, nel limite delle prospettive definite dal developer. I costi si notano in maniera molto evidente in termini di beni pubblici: la BBC si troverà vincolata a un contratto svantaggioso (v pg 150) e l'università di Salford dovrà affrontare ingenti spese accessorie pur di partecipare al progetto Mediacity. Contemporaneamente, la municipalità di Salford dovrà sia rinunciare agli introiti che sarebbero potuti venire da un'ipotesi alternativa di progetto (cfr pg 147), sia stravolgere il Media Enterprise Centre, il quale avrebbe potuto fungere da incubatore di impresa sociale ed iniziative di community outreach. A fronte di questa situazione il progetto massimizza la rendita fondiaria ad esclusivo vantaggio del developer.

7.1 Discussione dei risultati

La principale linea guida analitica di questo lavoro è stata l'Urban Political Economy (UPE), poiché questo si è manifestato come il metodo migliore, per testare una serie di teorie (cfr cap 2) relative alla trasformazione delle condizioni strutturali entro cui si tengono i negoziati per

l'implementazione di un progetto di rigenerazione urbana. Per questa ragione, il primo nucleo di letteratura cui si vuole portare un contributo è proprio quello costituito dall'UPE.

Ciò che emerge dalla divisione in fasi, effettuata durante l'analisi empirica, è che la prima fase è collocabile nel periodo compreso fra i primi anni ottanta e l'inizio del nuovo millennio, la seconda comincia con il nuovo millennio e perdura tuttora. Durante la prima fase, in entrambe i casi, le priorità della frazione pubblica della coalizione di governance guidano l'implementazione del progetto: le élite politiche locali perseguono i propri scopi, i quali non coincidono con un'implementazione del progetto che massimizzi la rendita fondiaria, ed hanno una notevole capacità di persuasione sugli attori privati.

Questa capacità di organizzare la coalizione di governance e 'far convenire' la linea degli attori pubblici è generata dal controllo delle risorse strategiche: nel caso milanese principalmente i lotti fondiari – oltre che i fondi destinati al progetto passante - su cui insiste il progetto. Nel caso inglese i capitali pubblici - allocati dal DoE ma di fatto amministrati dalla municipalità di Salford - fungeranno da principale risorsa strategica. Ciò che emerge, inoltre, dalla ricognizione dei casi, è che le implementazioni dei progetti sono state molto differenti, nel caso inglese abbiamo un progetto con ampia dotazione di beni pubblici, nel caso italiano abbiamo uno stallo che, tuttavia, porta con sé una moderata dotazione di beni pubblici.

Per la prima fase, i risultati confermano quanto la letteratura afferma su questi fenomeni, nel contesto europeo e nel periodo coperto. Il caso italiano, durante la prima fase, rispecchia principalmente i risultati ottenuti da Vicari e Molotch (Vicari e Molotch 1988, 1990) ed è compatibile con i risultati riportati da Kantor e Savitch (2002, 2005): la forte integrazione fra i livelli di governo e la ricchezza del contesto milanese aiutano l'azione delle differenti cordate pubbliche.

La coalizione di governance, tuttavia, si presenta frammentata, poiché, da una parte, il processo elettorale produce un consiglio comunale senza una maggioranza chiara, dall'altra parte poiché ciascun attore pubblico ha, come riferimento, una particolare platea di attori privati ai quali fornisce opportunità di business in cambio di sostegno politico. A fronte di queste priorità diventa impossibile, per qualunque attore politico, porsi come broker degli accordi necessari ed acquisire systemic power (Stone, 1980) in virtù della propria insostituibilità. Per contro, tuttavia, è proprio dalla forza, relativa, degli attori politici che diventa possibile per un attore come il PCI svolgere (cfr pg 122-123) il ruolo di anti growth entrepreneur (Schneider e Teske 1993), fornendo alla cittadinanza un minimo ammontare di beni pubblici.

Anche gli esiti rilevanti nel caso inglese hanno un precedente in letteratura (Henderson et al. 2007)², ed è possibile dire che i risultati di questo lavoro ne rispecchiano le conclusioni. Nonostante condizioni economiche svantaggiate ed un'integrazione fra livelli carente, la compattezza dell'élite politica di Salford e l'utilizzo dei fondi pubblici, creano una leadership pubblica. Attorno al planning office si crea un vero e proprio 'systemic power': gli attori privati devono negoziare il proprio ingresso nell'area – e nel progetto- alle condizioni definite dal planning team; fare altrimenti rischia di essere controproducente, poiché gli attori privati necessitano di appoggiarsi ai fondi pubblici per massimizzare le proprie plusvalenze (v. pg 140).

Come conseguenza di questo equilibrio di forze, una coalizione di governance si configura attorno a quella che in precedenza (v. pg 144) ho definito 'grant machine': una leadership pubblica che mira ad acquisire finanziamenti tramite grant governativi – ed europei- e li investe nel produrre un progetto caratterizzato da un alto valore per la cittadinanza.

Per quanto riguarda la seconda fase, invece, si manifesta un sostanziale scollamento rispetto alle elaborazioni presenti in letteratura di UPE, questa discrepanza merita di essere approfondita in dettaglio, in quanto costituisce uno dei contributi fondamentali che questo lavoro vuole portare. Il punto di svolta attorno a cui si articola la seconda fase in entrambe i casi è l'avvento di un operatore immobiliare di grandi dimensioni e dotato di connessioni con l'industria finanziaria. In termini di effettivi rapporti di forza e di implementazioni del progetto, l'analisi effettuata vede prevalere gli attori privati in tutti i negoziati effettuati, nonostante una posizione negoziale favorevole agli attori pubblici. Secondo la letteratura precedente in materia (cf. Kantor e Savitch 2002, 2005, Kantor et al. 1997), ad una posizione negoziale vantaggiosa, consegue una prevalenza degli attori pubblici.

A fronte dell'analisi dei dati empirici, e della verifica delle ipotesi (v cap 5 e 6), diventa possibile affermare che la ragione di questa discrepanza è da ritrovarsi nel mutamento di alcune caratteristiche strutturali. Finanziarizzazione ed austerità modificano radicalmente il contesto politico-economico a svantaggio delle élite pubbliche, nei casi analizzati dimostrano di avere un effetto più potente delle variabili strutturali individuate dall'UPE. L'impatto dei processi di finanziarizzazione si manifesta attraverso la grande dotazione di capitali disponibile agli attori privati: sia Hines che Peel, come sosteneva Logan (1991), sono in grado di accedere direttamente ai mercati dei capitali mediante operazioni di securitization (v. Gotham 2009, Sassen 2009) o la 'cattura' di investitori istituzionali (Logan 1991), quali i fondi pensione.

La sintesi dei processi di finanziarizzazione, per quanto riguarda i processi di rigenerazione urbana,

² Sto tralasciando tutte le analisi incentrate esclusivamente su Manchester (es Peck e Ward 2002), non strettamente afferenti alla realtà di Salford. In ogni caso i lavori presenti in letteratura, restituiscono una coalizione di governance che trova le sue forme organizzative sia attorno alla frazione pubblica della coalizione, sia attorno ai quangos ed attorno ad una serie di obiettivi 'imprenditoriali' (cfr. Harvey, 1989).

è una dotazione di capitali superiore a quella abitualmente detenuta dagli attori privati – e certamente superiore a quella detenuta dal settore pubblico – La dotazione di capitali è tale da poter fungere da 'camera di compensazione' per gli interessi tutti gli altri aderenti alla governance coalition, élite pubbliche incluse. In sintesi, ciò che si manifesta, in entrambe i casi, è più affine ad una growth machine di stampo tradizionale che ad un contesto negoziale guidato dall'élite pubblica. I capitali disponibili ai developer forniscono uno strumento per permettere uno schema di cooperazione, che, per quanto, nei casi analizzati, resta aderente, principalmente, agli obiettivi dei grandi operatori immobiliari, permette a tutti gli altri attori di ottenere parziale soddisfazione dei propri interessi. Nel caso degli attori pubblici questo implica un drastico ridimensionamento del loro ruolo, come regolatori della speculazione fondiaria, in quanto il prerequisito per il completamento del progetto è una massimizzazione della rendita. Ciò accade poiché le risorse critiche detenute dal developer non sono reperibili altrove; ad esempio tramite fondi statali o attraverso negoziati con developer di caratura minore, più suscettibili di concedere qualcosa, in termini di redistribuzione della rendita.

In entrambe i casi, l'analisi empirica dimostra che, durante le 'seconde fasi' dei progetti, nella stragrande maggioranza degli episodi negoziali (cfr cap 5 e 6) l'alternativa che si pone alle élite pubbliche è la seguente: da una parte il developer propone un'implementazione del progetto che massimizza la rendita fondiaria; dall'altra parte solo il developer ha le dotazioni di capitale necessarie per intraprendere un progetto di questa caratura. Per questa ragioni si sviluppa un consenso, all'interno dell'élite pubblica attorno alla soluzione proposta dai mega-operatori, si pensa che questa sia, a conti fatti, l'unica possibile.

L'effetto della finanziarizzazione, tuttavia, non spiega completamente la discrepanza fra i risultati attesi, dalla letteratura precedente, ed i risultati ottenuti dall'analisi empirica, poiché resta da spiegare la debolezza delle élite pubbliche a fronte degli operatori immobiliari finanziari. Qui interviene la politica di austerità che restringe notevolmente le risorse messe a disposizione dallo Stato centrale. Posto che, in entrambe i casi, c'è consenso, fra gli attori circa la necessità di sostenere l'economia locale a partire dall'impiego della leva immobiliare, è possibile dire che l'austerità ha due effetti principali sul negoziato.

In primo luogo riduce le fonti di finanziamento per tutta l'amministrazione (cfr. Tocci, 2009) aumentando il valore dell'offerta effettuata dall'operatore immobiliare, questo è particolarmente efficace nei casi in cui – come Milano - si manifesti, contemporaneamente alle misure di austerità, una riduzione dei trasferimenti fiscali effettuati dal governo centrale. In secondo luogo, l'austerità implica una forte riduzione dei fondi per il finanziamento dei progetti di rigenerazione. In sintesi, se in passato era possibile finanziare l'economia locale a partire da stanziamenti pubblici, oggi questo

non è più possibile, perciò non esistono alternative credibili a quanto il developer sta offrendo.

Il contributo che questo lavoro porta all'UPE si può dividere in due tronconi: uno relativo alla Bargain Context Theory (Kantor e Savitch 2002, 2005) ed uno relativo all'ipotesi della Growth Machine. Da una parte si è dimostrato che le variabili strutturali che determinano il modello decisionale della Bargain Context Theory, elaborate per analizzare fenomeni sociali collocati nel periodo 70-90, non riescono più a spiegare i rapporti di forza a livello locale fra frazione pubblica e frazione privata della governance coalition: i processi di finanziarizzazione e l'implementazione di misure di austerità erodono la capacità negoziale degli attori pubblici. Dall'altra parte, il riassetto dei rapporti di forza rende molto più applicabile che in passato – nel contesto europeo- l'ipotesi di una coalizione di governance che faccia perno sulla massimizzazione della rendita fondiaria, come sostenuto dalla Growth Machine theory ed, in generale, da quanti - es la regime theory di Stone - hanno visto, nei processi politici che rendono possibile la definizione e l'implementazione di un progetto di rigenerazione urbana su larga scala, la manifestazione di un consenso strutturale a vantaggio delle posizioni espresse dal grande capitale immobiliare.

Ai margini del contributo al cuore dell'UPE è possibile individuare un'altra area in cui questo lavoro produce un contributo significativo, ossia il modello della 'territorial noncorrespondence'(v p 1.5) elaborato da Kevin Cox (1993). La critica effettuata da Cox, individua i limiti delle riflessioni di UPE nella assenza di problematizzazione circa le mobilità scalari degli attori coinvolti nel processo di governance. Nella misura in cui le risorse economiche necessarie per completare un progetto di rigenerazione sono in possesso di attori privati che possono rilocarsi al di fuori della sfera di controllo delle élite pubbliche allora esiste un problema di 'territorial noncorrespondence', in virtù del quale le élite pubbliche si trovano in una situazione negoziale per loro svantaggiosa. Per quanto l'ipotesi abbia avuto scarse implementazioni dal punto di vista empirico le critiche di Cox hanno influenzato molta della riflessione di UPE a livello europeo, poiché l'integrazione con superiori livelli di governo è una preconditione necessaria a 'risalire la scala' e ribilanciare i rapporti di forza con detentori di capitale 'mobile'.

Nei casi analizzati, durante il periodo 80-90, è il governo locale che ha più opportunità di risalire la scala, appoggiandosi ad alleanze politiche (per Milano) oppure recuperando fondi (per Salford) a livello nazionale. Successivamente ad austerità e finanziarizzazione tutto cambia per due ragioni, da una parte poiché i capitali adoperati dagli operatori immobiliari finanziarizzati sono tanti e tali da essere effettivamente fuori dal raggio d'azione dei governi locali. Dall'altra parte si verificano mutamenti, poiché la priorità relativa alla crescita economica e la deregolamentazione contemporanea di finanza e pianificazione privano le élite politiche locali, di strumenti utili a negoziare con i detentori di capitale. La stessa prosecuzione delle politiche di austerità rende i

capitali finanziari difficilmente sostituibili, di fatto consolidando la capacità degli operatori finanziarizzati di reperire risorse al di fuori della sfera di influenza degli attori politici, ponendo un problema di 'territorial noncorrespondence' che cementa il vantaggio negoziale degli operatori.

Le conclusioni di questo lavoro non aggiungono nulla alla teoria di Cox ma si forniscono prove empiriche di un passaggio di fase, che delinea i contorni del problema della 'territorial noncorrespondence' nei progetti di rigenerazione urbana: negli anni 80-90 le élite locali hanno la possibilità di controbattere la mobilità del capitale, quando la sfera di mobilità del capitale si fa globale questa possibilità viene meno, e la posizione negoziale delle élite ne soffre.

Un ulteriore contributo che questo lavoro vuole portare, dialoga direttamente con il 'filone europeo' dell'UPE. Si è visto in precedenza (cfr 1.4) come le obiezioni formulate al corpus classico dell'UPE partano dalla maggior integrazione verticale dello stato europeo. Nello specifico, da una parte sono esposte posizioni piuttosto critiche (Bassett 1996, 1999, Bassett e Harloe 1990, Davies 2003, Lawless, 1994, Molotch Vicari 1988, 1990), che ritengono impossibile, nel contesto europeo, lo sviluppo di una growth machine, o di un growth regime, poiché le condizioni strutturali accentrano il processo decisionale all'interno delle istituzioni di governo. In conseguenza di ciò, le élite private si trovano a dover dipendere, sia dai politici locali, sia dal management del governo centrale.

Dall'altra parte, ed in periodi più recenti, si espongono posizioni più articolate (Bagnasco e Le Galès 2000, DiGaetano e Strom 2003, Ward 1996, Peck e Ward 2002, Vicari 2004) che riconoscono, nel contesto politico europeo, i semi di una trasformazione, a causa della quale sia le élite private locali acquisiscono autonomia rispetto alle élite politiche locali, sia gli attori locali, pubblici o privati che siano, acquisiscono autonomia nei confronti del governo centrale. Le cause di questa trasformazione sono sintetizzate nella letteratura geografica sotto l'etichetta di 'hollowing out' dello stato (Brenner, 2004, Jessop 1994), ossia di un simultaneo processo di deregolazione e ri-regolazione, il cui scopo è la promozione della competitività mediante 'supply side policies'. All'hollowing out si accompagna un drastico ridimensionamento, da parte degli attori pubblici, delle politiche urbane che mirano a promuovere il consumo collettivo di beni pubblici.

In termini di sviluppo urbano, l'ipotesi relativa al hollowing out dello Stato rileva che si manifesta una: 'Construction of large-scale megaprojects intended to attract corporate investment and reconfigure local land-use patterns' (Brenner 2002 pg:371) e, contemporaneamente, ' [a] Retreat from community- oriented planning initiatives (ivi)' ed '[an] elimination of rent controls '(ivi). Si tratta di condizioni che, creando un 'buon clima per gli affari' (Harvey 1989), moltiplicano la 'leverage' negoziale degli attori privati rendendoli, a tutti gli effetti, un partner negoziale privilegiato, più capace di imporre i propri obiettivi.

Ciò che l'analisi empirica rileva è che, nella prima fase, in entrambe i casi, i rapporti di forza fra

attori non possono essere spiegati con la teoria della growth machine, proprio perché, al di là dello stato delle variabili strutturali, prevalgono le configurazioni di potere riportate da Davies³ e dagli altri sostenitori della diversità radicale del contesto europeo. Nella seconda fase, invece, si verificano gli effetti dell'hollowing out dello Stato poiché, in entrambe i casi, lo Stato persegue una deregolamentazione ed una ri-regolamentazione a vantaggio degli attori privati.

Nel caso italiano, uno dei fenomeni più rilevanti è sicuramente la crisi fiscale dei comuni (v pg 49-50), indotta dalla riforma fiscale, la quale erode l'autonomia del governo locale nei confronti degli attori privati. A causa della crisi fiscale, diventa necessario incrementare le entrate del bilancio comunale, e la promozione dello sviluppo immobiliare diventa uno dei metodi più utili per perseguire questo scopo, poiché i nuovi sviluppi generano oneri e tassazione aggiuntiva (v pg 132)⁴. Un ruolo importante nel garantire maggiore libertà di azione agli attori privati lo avranno anche la riforma del titolo V della Costituzione (pg 49) e la deregolamentazione del sistema finanziario. La prima favorirà, soprattutto in Lombardia, l'avvento di pratiche di pianificazione che, rispetto al passato, permettono agli operatori privati una maggiore libertà di azione e li esonerano da molte delle regolazioni precedentemente previste. La seconda per quanto di minore entità – ad esempio rispetto a quella avvenuta nel contesto britannico – permette l'arrivo dei fondi immobiliari – in precedenza scarsamente presenti nel contesto italiano- i cui capitali, di fatto, sbloccheranno il progetto agli inizi degli anni 2000.

Per quanto riguarda il caso britannico, nella seconda fase, uno dei fattori che maggiormente erode la capacità negoziale dell'élite pubblica è l'enorme ammontare di tagli comminati dal governo con-dem. Poiché la tassazione direttamente percepita dalle amministrazioni locali è fortemente legata al numero di residenti nell'area ed al valore delle proprietà da questi abitate, diventa quindi chiaro come una politica di austerità porti le amministrazioni comunali a provare a 'compensare' intraprendendo una vera e propria 'politica di crescita' – immobiliare e demografica -delle municipalità da loro amministrate(v. Pg 145). Nel caso specifico della Greater Manchester Area questo stimolo è ancora più forte poiché, come è stato detto in precedenza esiste un accordo con il Governo centrale, relativamente alla ripartizione delle non domestic rates (v pg 102), per cui le municipalità locali potranno beneficiare di parte della tassazione riscossa localmente da utenze commerciali.

La distruzione della NWDA rappresenta un altro momento di ristrutturazione del potere pubblico

³ Va detto che i progetti studiati da Davies si collocano negli anni '90, quindi circa nello stesso periodo della fase I del progetto realizzato a Salford.

⁴ È importante far notare che nel caso specifico di Garibaldi Porta Nuova gli oneri sono reinvestiti nel progetto e che, in ogni caso, la complessità della contabilità comunale e la scarsa trasparenza dei dati impediscono di misurare quanta parte degli oneri di urbanizzazione sia stata utilizzata per finanziare la spesa corrente. Tuttavia è opinione corrente fra gli intervistati (cfr pg 132) che la legislazione in materia operasse in maniera 'pro-ciclica' per favorire il settore immobiliare.

relativamente alla problematiche del built environment. Per quanto rispetto al contesto italiano il potere delle 'autorità regionali' inglesi sia estremamente debole – oltretutto fortemente influenzato dagli interessi privati (v. pg. 148) –, esse rappresentavano, in ogni caso, una risorsa per le amministrazioni, in quanto in grado di concedere finanziamenti per coprire i costi di quelle componenti dei progetti di rigenerazione che, maggiormente, sono in grado di erogare pubblici benefici. In questo senso il negoziato finale fra la municipalità di Salford e Peel è particolarmente esplicito (v. pg. 152).

Un grosso peso, nel contesto britannico lo ha avuto il processo di deregolamentazione del settore finanziario, poiché è grazie alla diffusione del mercato per i prodotti derivati e ad un regime fiscale particolarmente favorevole alle grandi imprese, che Peel è riuscita ad accumulare i capitali necessari ad assumere una posizione predominante nell'industria finanziario-immobiliare nel nord-ovest inglese.

In sostanza in entrambe i casi nell'ultimo periodo, le élite politiche locali si trovano ad essere immerse in un contesto strutturale caratterizzato da un notevole 'hollowing out' dello Stato, questo facilita la costituzione di due growth machine, in cui il capitale finanziario ha un ruolo preminente. In termini di contributo alla letteratura precedente, quello che questo lavoro vuole concludere è che, relativamente al dibattito circa l'autonomia dello Stato locale rispetto alle élite private, ciò che l'analisi empirica dei casi rileva, è una smentita dell'ipotesi secondo cui il contesto europeo, per via della sua configurazione istituzionale, sarebbe territorio ostile al sorgere di growth coalitions. I processi di hollowing out e ri-regolamentazione hanno semplicemente cambiato i rapporti di forza fra attori privati- che di questi hanno beneficiato- ed attori pubblici, che hanno visto erodere il loro potere a vantaggio degli attori privati.

Un ulteriore filone di letteratura a cui si vuole portare un contributo è quello, nascente, del cosiddetto Financial Real Estate Complex (cfr. pg. 35). Le premesse da cui parte questo approccio si ritrovano nell'ascesa di quello che Bellamy Foster ha definito 'monopoly finance capital' (Bellamy Foster 2006), ossia una concentrazione del capitale finanziario nelle mani di pochi gruppi di grandi dimensioni, che operano in regime di oligopolio a livello globale, in un contesto di stagnazione dell'economia reale (Sweezy e Magdoff 1987). In aggiunta a tutto questo, i gruppi finanziari si avvantaggiano di un regime regolatorio a loro favorevole promosso dallo Stato (Bellamy Foster & McChesney 2012). Questo fenomeno impatta sul settore immobiliare, nel momento in cui il capitale finanziario necessita di una serie di strumenti necessari ad operare, quali derivati (Fox Gotham 2006, 2009) Tax Increment Financing ed, in generale, di una globalizzazione dei mercati finanziari (Sassen 2009).

Le conclusioni, parziali, a cui arriva il filone individuano un certo ammontare di convergenza –

seppur con rilevanti differenze nazionali- fra i mercati immobiliari finanziarizzati, nei vari contesti nazionali (Aalbers 2009). A livello europeo – e globale- le varie economie nazionali si stanno muovendo verso una maggiore integrazione, in virtù di procedure comuni di deregolamentazione e dell'avvento di operatori internazionali in ciascuno scenario nazionale. Il problema fondamentale di questo genere di letteratura è che non esistono quasi resoconti empirici di come la finanziarizzazione del settore immobiliare abbia impattato sui rapporti di forza all'interno dei progetti di rigenerazione urbana.

L'analisi dei dati empirici effettuata in questo lavoro evidenzia che, in entrambe i casi, i grandi operatori immobiliari finanziari hanno beneficiato copiosamente della deregolamentazione del settore finanziario immobiliare. Solo i mega-developer hanno i requisiti di solvibilità e reputazione, per accedere al mercato globale dei capitali; al tempo stesso nessun operatore di piccola caratura – definizione che include le élite private locali – ha la possibilità di sfruttare le utilità di scopo e scala alla stessa maniera dei grandi operatori immobiliari. La finanziarizzazione del settore immobiliare è centrale per spiegare la trasformazione dei rapporti di forza fra fase uno e due: senza la creazione di un industria britannica dei derivati (cfr. Wainwright, 2009) ed una fiscalità che mira a tutelare il grande capitale finanziario, Peel non avrebbe mai potuto ottenere il volume di capitale che gli ha permesso di fungere da organizzatore della governance coalition per quanto riguarda il progetto di Mediacity UK.

Qualcosa di simile accade anche nel caso Milanese, in quanto Hines è in grado di beneficiare della deregolamentazione dei fondi immobiliari, per proporsi come intermediario fra il contesto locale ed il mercato globale dei capitali. Da questo ruolo di broker, il developer ricava le risorse necessarie per guidare la coalizione di governance locale. Come vedremo fra poco, inoltre, sempre in entrambe i casi, l'enorme dotazione di capitali rappresenta un asset critico per regolare, a livello locale, la rendita fondiaria.

In sintesi, ciò che questo lavoro offre, come contributo alle riflessioni sul Financial Real Estate Complex è, da una parte, evidenza empirica dell'esistenza di un fenomeno di convergenza anche a livello locale. Dall'altra parte, diventa possibile affermare che l'UPE, opportunamente inquadrata, fornisce un canale di indagine utile per arricchire il modello di analisi con un ulteriore 'layer' analitico. A partire da questi risultati – e da altri contributi che si stanno muovendo in questo senso (cfr Fainstein 2008, Haila 2008)- sarà possibile, in un futuro, avere un modello, propriamente multiscalare, relativamente all'industria immobiliare finanziarizzata.

Un ulteriore contributo che questo lavoro vuole portare dialoga direttamente con il corpus originale dell'UPE, ossia i lavori Di Molotch (1976) e Logan (Logan 1991, Logan e Molotch, 1987) oltre che con le numerose critiche a questi portate (Clarke, 1990; Feagin, 1987). È stato già detto (par 1.4)

che dalle origini, l'approccio della Growth Machine⁵ è viziato da una problema relativo alla natura degli attori privati che guidano la growth machine, le posizioni critiche sono ben riassunte da Feagin, quando osserva come i 'rentiers' locali di Molotch subiscono l'arrivo, in molti contesti locali statunitensi, di capitale extra-locale portato da speculatori immobiliari di più grandi dimensioni.

Sassen (1991) solleva lo stesso problema quando sostiene che, nelle città globali, i costi per lo sviluppo di lotti immobiliari sono talmente elevati da spingere fuori mercato i developer più piccoli. La posizione di Molotch, tuttavia, considera l'avvento di developer di maggiore caratura; pur non offrendo materiale empirico sostanziale in 'Urban Fortunes' si sostiene che '*[large scale] operators are most able to create synergistic and monopolistic land-use patterns, often involving large-scale mixed-use projects*' e che '*[in large] corporate centers cosmopolitan investor increasingly replace local rentiers*' (pg:277).

Anche Logan sostiene la predominanza degli attori immobiliari extra locali, tracciando la storia della prima finanziarizzazione – i.e. quella avvenuta negli USA a cavallo degli anni 80 – dei mercati immobiliari (1991). Ciò che l'analisi dei casi mostra è che c'è, finalmente, evidenza empirica sostanziale di questo genere di fenomeno, poiché entrambe i developer adottano dei comportamenti molto simili a quelli descritti da Molotch, Logan e Sassen ed in virtù di questi – e delle risorse che li rendono possibili – raggiungono una posizione di predominio, nella coalizione di governance locale.

Nello specifico ciò che gli operatori immobiliari fanno, in ciascuno dei due contesti, è utilizzare le proprie risorse economiche investendole in un determinato lotto di terreno; poiché nessun altro attore, pubblico o privato, detiene un tale ammontare di capitali, il lotto di terreno di proprietà di Hines o Peel sarà caratterizzato da un altissima rendita differenziale (pg 153). Gli investimenti, effettuati dai developer non comprano solo un terreno con un determinato potenziale, non producono solo un determinato livello di infrastrutturazione⁶ ma permettono, poi, ai developer, di sfruttare l'infrastrutturazione dell'area ed il prestigio conferito alla stessa, in conseguenza dei loro investimenti, per attrarre dei key tenants.

L'ancoraggio dei Key tenants, poi, rappresenta il momento apicale della strategia dei developer, poiché è proprio in funzione delle scelte di BBC, Unicredit e Regione Lombardia che l'area assume un ulteriore incremento di valore. La ragione di ciò è da ritrovarsi nelle utilità di agglomerazione che una scelta di localizzazione del genere pone: una volta annunciata la partecipazione degli

⁵ Ma è una critica che può essere mossa anche ai lavori di Stone.

⁶ In questo senso gli esempi sono innumerevoli, a partire dall'oggettiva qualità architettonica dell'ambiente costruito nei due contesti, per arrivare alle caratteristiche di ecocompatibilità degli edifici fino ad arrivare, nel caso inglese alla fornitura di vere e proprie infrastrutture critiche quali elettricità, connettività e trasporti nel caso inglese.

affittuari chiave, diviene possibile offrire ai tenants secondari un notevole livello di utilità di agglomerazione, come sottolineato durante l'analisi dei casi (v cap 5 e 6), infatti, trasferirsi all'interno del progetto implica la possibilità di beneficiare di connessioni con il key tenant.

La creazione di un megaprogetto caratterizzato da mixed-use – ormai il gold standard per quanto riguarda progetti di rigenerazione urbana- non solo permette ai developer di differenziare l'investimento⁷ ma fornisce occasioni per moltiplicare le utilità di agglomerazione: ad esempio un centro commerciale (v. il Lowry Outlet a Salford) beneficerà del traffico di passaggio generato da un complesso di uffici, stessa cosa si può dire per il piccolo retail, contemporaneamente le unità immobiliari locali acquisiscono valore, in virtù della semplice prossimità ad un complesso di uffici che offre opportunità di impiego prestigioso. Nel caso inglese questa logica è particolarmente visibile, in quanto il lavoro di Peel non si limita a creare un singolo progetto, ma mediante la creazione di società ad hoc, permette al tenant di fornire una serie di servizi di supporto alla produzione, di fatto producendo una vera e propria ecologia industriale. Sempre nel caso inglese, l'ammontare di capitali investiti nell'area è tale da dare origine ad una vera e propria rendita monopolista⁸, derivante dal controllo capillare di gran parte dei lotti sulle rive del fiume Irwell, anche al di fuori dell'area del progetto.

In sintesi il contributo di questo lavoro consiste in una verifica empirica degli assunti, quasi completamente speculativi, fatti da Molotch e Logan alla fine degli anni 80: i processi di finanziarizzazione e la concentrazione del capitale finanziario immobiliare nelle mani di pochi developer di grandi proporzioni. Questo ne aumenta a dismisura la capacità di fungere da veri e propri ' speculatori strutturali' (v. Molotch e Logan 1987 pg:30), in quanto conferisce ad essi non solo un notevole potenziale negoziale, vis-a-vis le élite pubbliche, ma anche la possibilità di ristrutturare la rendita fondiaria, a livello locale.

⁷ La teoria del portafoglio è un costrutto analitico basilare per gli investimenti finanziari, che mira a diminuire il rischio aumentando la varietà di titoli detenuti da un singolo investitore. Poiché ogni titolo, ed ogni classe di titoli, presenta un differente profilo di rischio, è possibile calcolare una composizione del portafoglio che, combinando i relativi punti di forza ne minimizzi il rischio combinato. Nel settore immobiliare questo si manifesta con la selezione di diverse classi di asset (residenziale, commerciale, terziario ecc.) possibilmente in differenti contesti geografici. Precedentemente all'avvento della finanziarizzazione questo era piuttosto problematico, poiché ogni singola transazione aveva sostanziali costi nascosti, i quali potevano essere conosciuti solo da operatori locali. La finanziarizzazione modifica tutto ciò in due modi, in primo luogo tramite strumenti quali le Mortgage Backed Securities (v. Gotham 2009) rimpacchetta gli asset in maniera trasparente, rendendo esplicite le classi di rischio. In secondo luogo, poiché il rischio è noto, diventa possibile- posto che ci siano le utilità di scala- investire in diversi contesti geografici, esponendosi esclusivamente al rischio di un collasso generalizzato del settore immobiliare. Comprensibilmente questi sviluppi forniscono agli attori finanziarizzati un notevole vantaggio sugli immobilariisti locali.

⁸ v. il concetto di rendita monopolista in Harvey si veda (1982 pg: 349)

7.2 limiti di questo lavoro

Lo studio dei nuovi megaprogetti 'finanziarizzati' è ancora nelle sue fasi iniziali, le letterature di riferimento hanno difficoltà ad operativizzare fenomeni che si stanno manifestando in questi anni per la prima volta, di conseguenza, anche questo lavoro presenta un certo numero di limiti.

In primo luogo, questo lavoro si occupa di rigenerazione immobiliare su larga scala e di megaprogetti, entro questa definizione valgono le generalizzazioni proposte. Per quanto i processi di hollowing out dello stato, le dinamiche dell'austerità policymaking e la deregolamentazione del planning abbiano favorito gli attori privati, non è assolutamente detto che quanto si conclude qui abbia valore anche nel caso di piccoli progetti. Questo poiché, su dimensioni minori, manca il ruolo chiave delle utilità di scala e scopo, quindi processi di finanziarizzazione e concentrazione del capitale non entrano, necessariamente in gioco; per questa ragione, la coalizione di governance è aperta anche ai piccoli developer, nei confronti dei quali l'élite pubblica può avere un maggiore potere negoziale. Nella misura in cui i megaprogetti diventeranno, in futuro, il 'modello preferito' per affrontare lo sviluppo urbanistico – e ci sono evidenze empiriche preliminari in questo senso (Del Cerro Santamaria 2013, Fainstein 2009)- le conclusioni di questo lavoro saranno ulteriormente generalizzabili.

Un secondo limite deriva dal modello analitico adottato, in quanto l'unità di analisi è costituita dal singolo progetto e non, come accade in altri lavori (es. Stone, 1989), dagli equilibri politici a livello cittadino. Le relazioni che valgono a livello di singolo progetto rappresentano solo parte di tutte le poste negoziali in gioco, in un dato contesto urbano, in un dato periodo. È perfettamente possibile, in altre parole, che un élite pubblica locale si trovi in una posizione di svantaggio all'interno di un singolo progetto ma che riesca a 'compensare' a livello cittadino, organizzando ad esempio investimenti in infrastrutture e beni pubblici, svincolati dai singoli megaprogetti in cui è coinvolta di volta in volta. È chiaro che le condizioni di austerità e il predominio dei grandi operatori immobiliari-finanziari, pongono un serio limite alle prerogative del Comune. Tuttavia questo limite si manifesterà nella misura in cui i mega-developer riusciranno ad influenzare lo sviluppo urbanistico di una data area urbana, aggiudicandosi, alle loro condizioni, un alto numero dei progetti disponibili in un dato periodo.

Questo lavoro si limita a rilevare che, per quanto riguarda i progetti osservati, sono state operative due Growth Machine a trazione finanziaria. Inoltre, poiché i casi selezionati rappresentano casi critici (v. cap 2) è possibile concludere che questo esito è estremamente probabile, anche per progetti che si svolgono in aree meno dotate, dal punto di vista di quelle risorse strutturali che, in

passato, avrebbero potuto garantire il predominio delle élite pubbliche. Quanto questo poi contribuisca a riscrivere i rapporti di forza a livello cittadino è materia per indagini successive.

Oltre a quanto già detto manca, in questo lavoro, un modello più soddisfacente del mercato immobiliare. La conferma delle ipotesi di partenza testimonia di un certo grado di convergenza, 'trainato' dall'accentramento delle prerogative di leadership in attori della stessa classe e tipo, tuttavia questa convergenza si manifesta in due mercati immobiliari dotati di differenti gradi di finanziarizzazione e differenti regimi di regolazione.

Per quanto la verifica di risultati simili, in contesti differenti rappresenti uno dei punti forti di questo lavoro, non c'è dubbio che un'analisi delle divergenze fra il mercato immobiliare italiano e quello Britannico avrebbe fornito materiale utile a modellizzare, in maniera più accurata, le interazioni fra attori pubblici ed attori privati; nello specifico avrebbe fornito un ulteriore gruppo di variabili strutturali, utili ad impostare un'eventuale comparazione 'most different'. Le ragioni di questa omissione sono eminentemente pratiche, non c'era abbastanza tempo per analizzare in dettaglio anche il contesto del mercato finanziario, per cui farlo, avrebbe significato sacrificare un'analisi in profondità dei rapporti di forza fra attori locali, che costituisce il vero e proprio contributo originale di questo lavoro.

Un ragionamento simile si può fare per quanto riguarda le politiche di austerità, e le riforme della fiscalità locale: per quanto l'UPE dedichi ampio spazio alle tematiche di austerità, ed alla fiscalità locale in generale, nel modello analitico impiegato in questo lavoro austerità e fiscalità entrano solo come eventi che contribuiscono a determinare lo stato delle variabili di controllo o, in parte, a stabilire quelli che sono gli obiettivi dell'élite pubblica. Tuttavia, data la recente ondata di austerità politics in Europa, maggiore attenzione sarebbe dovuto essere dedicata a questa problematica, poiché molti attori pubblici giustificano il proprio operato rifacendosi alle trasformazioni avvenute nella fiscalità.

Gli incentivi fiscali, positivi o negativi che siano, rappresentano una leva critica, così come le aspettative per il futuro delle finanze locali, perciò avrebbero meritato di essere analizzate in maniera più precisa, tra le variabili strutturali. Si è scelto di non fare così, ancora una volta per limiti di tempo e spazio, inoltre, modellizzare troppe variabili strutturali avrebbe spostato il focus, dai processi di bargaining relativi al singolo progetto, alla regolazione nel settore finanziario in ciascuno dei due contesti, a detrimento di quello che è il contributo originale primario di questo lavoro.

Su una nota più genuinamente metodologica, questo lavoro incontra un limite nell'assenza di interviste ai developer. Si tratta di un problema non invalidante il disegno di ricerca complessivo, ma, in ogni caso rilevante, in quanto, a partire da questo tipo di intervista si sarebbero potute

moltiplicare le osservazioni utili a confermare o smentire la teoria. In particolare i developers, avrebbero potuto fornire una prospettiva speculare rispetto a quella delle élite pubbliche relativamente alle cause di una particolare decisione, che sarebbe potuta essere particolarmente utile per esaminare 'controfattualmente' le scelte fatte dagli amministratori. In questo caso il limite è stato prodotto dalla difficoltà di entrare in contatto con i developers, gli attori impegnati nelle prime fasi sono stati semplicemente irreperibili. Per quanto riguarda le fasi successive si è rivelato assolutamente arduo entrare in contatto con i mega-developer, il personale di Peel non rilascia interviste per 'company policy' mentre i tentativi di contattare Hines non sono andati a buon fine.

7.3 Prospettive per ulteriore ricerca

Le future possibilità di ricerca partono dalla constatazione che l'UPE ha ancora la capacità di fornire contributi critici per analizzare l'avvento dei megaprogetti ed, in generale la creazione dello spazio urbano, in condizioni di finanziarizzazione ed austerità, tuttavia si tratta di uno strumento che ha necessità di una 'messa a punto' per essere realmente efficace.

La caratteristica di sistematicità dell'UPE e nello specifico del 'Bargain Context Model' di Kantor e Savitch è quella più utile sul breve termine, poiché rende possibile una quantizzazione dei fattori strutturali in grado di favorire un determinato ancoraggio del capitale immobiliare. Allo stato attuale la Bargain Context Theory rappresenta un meccanismo estremamente utile per la selezione di casi, il problema principale, tuttavia, è dovuto alla necessità di adottare tecniche qualitative per stimare la variabile dipendente, in conseguenza di ciò il processo di selezione dei casi diventa estremamente laborioso e rende complicata la selezione di casi critici⁹.

Questo limite era insormontabile nei tardi anni '90 (Gerring, 2006) ma oggi, grazie alla rapida diffusione di banche dati a livello urbano e grazie al fenomeno degli Open Data, ed, in particolare alla reperibilità dei bilanci delle amministrazioni comunali, la reperibilità di dati quantitativi è un limite sempre meno cogente. Per queste ragioni si può pensare ad un futuro in cui diventi possibile una trasposizione pienamente quantitativa del modello, posto che si riesca ad individuare una variabile dipendente in grado di misurare la prevalenza della tutela della rendita fondiaria, nelle decisioni locali.

Non credo, tuttavia, che sia consigliabile sostituire, in toto, la metodologia quanti-qualitativa che contraddistingue l'approccio della Bargain Context Theory: fattori come i rapporti di forza fra attori

⁹ Poiché i casi si scelgono a 'scatola chiusa' quando potrebbe essere utile selezionare in base ad alcune variabili strutturali, prima di cominciare il processo di indagine qualitativa.

e la capacità di comprendere il contesto istituzionale, entro cui si situano i negoziati fra frazione pubblica e privata della governance coalition, rappresentano altrettanti momenti analitici in cui è indispensabile una immersione in profondità nel caso. L'approccio ottimale sarebbe dispiegare un'analisi estensiva con tecniche quantitative per generare una sufficiente base di casi; all'interno di questo insieme si sceglierebbero, successivamente, dei casi critici (a la Gerring, 2006) per ricostruire la struttura della coalizione di governance e, quindi, i percorsi causali che hanno portato ad un determinato esito piuttosto che ad un altro.

Una seconda direzione in cui è necessario portare la riflessione analitica è relativa alla configurazione del sistema finanziario immobiliare in ogni singolo paese. Ogni particolare equilibrio di forze è esito anche di una serie di opzioni aperte, agli operatori privati, dalla regolazione del sistema finanziario-immobiliare locale.

La quasi totalità delle analisi relative all'ancoraggio di capitali finanziari all'interno di un determinato contesto nazionale – incluso questo lavoro- sono caratterizzate da una teorizzazione insufficiente del mercato finanziario, con le conseguenze, precedentemente esposte, in termini di generalizzazioni e possibilità di selezionare casi critici. Una serie di spunti per contaminare il modello analitico sono disponibili nella letteratura sulle Varietà di Capitalismo, ad esempio il lavoro effettuato da Schwartz e Seabrooke (2008) sull'Housing, altri si ritrovano nelle riflessioni sul Financial Real Estate Complex. Si tratta di una letteratura eterogenea che necessita di essere condotta ad un denominatore comune, in maniera da poter fornire al Bargain Context Model un indicatore in grado di stimare - come si è già fatto con le condizioni di mercato e l'integrazione verticale – una 'variabile di controllo' in grado di strutturare i rapporti di forza fra frazione privata e pubblica della governance coalition¹⁰, alla luce del grado – e del tipo- di finanziarizzazione.

Oltre a fornire nuove variabili di controllo è necessario riconfigurare la variabile 'integrazione fra livelli di governo'(cfr pg 39) per tenere conto degli effetti generati dalle politiche di austerità sulla capacità dei consigli comunali di trovare sostegno, salendo la divisione scalare del lavoro, all'interno dello Stato. A differenza di quanto accadeva negli anni '80 e '90 oggi, anche in Europa continentale, si procede ad un 'hollowing out' (Jessop 1994) dello Stato.

Per quanto riguarda le politiche fiscali, sempre più spesso – ad esempio nel caso italiano riportato in

¹⁰ Allo stato attuale è complicato definire come dovrebbe essere configurati gli indicatori in grado di misurare la variabile 'mercato finanziario' tuttavia, partendo dal presupposto che ciò che si vuole misurare è la capacità del sistema finanziario locale di veicolare, rapidamente, un grande ammontare di liquidità verso progetti di riqualificazione, si possono fare alcune ipotesi preliminari, gli indicatori dovrebbero comprendere: 1) la penetrazione dei fondi immobiliari nel paese di riferimento 2) il ricorso a tecniche complesse di ingegneria finanziaria quali securities e derivati 3) la 'liquidità' del mercato immobiliare locale (per area urbana), misurata, sia nel settore corporate che residenziale, come l'inverso della permanenza sul mercato di un determinato lotto immobiliare, 4) la facilità di accesso al credito, sia per quanto riguarda eventuali compratori, sia per quanto riguarda i developer 5) la facilità di ancoraggio di capitali stranieri a livello paese/regione – ad es. misurando gli FDI verso il settore immobiliare - e 6) il peso dell'industria finanziaria ed immobiliare in confronto agli altri settori

questo lavoro- un regime basato sui trasferimenti lascia il passo ad un diverso equilibrio che si appoggia, sia sulla tassazione locale che su un ventaglio di alternative non convenzionali. Fra gli strumenti disponibili ai consigli comunali, afflitti dalle politiche di austerità, vi sono, sia la cessione di asset e la privatizzazione di servizi, che il ricorso all'emissione di debito, talvolta mediante vere e proprie operazioni di ingegneria finanziaria quali il ricorso ai TIF (pg 36) o all'emissione di derivati. Questa situazione comporta due conseguenze rilevanti, per chi fosse intenzionato ad analizzare i rapporti di forza fra élite locali: in primo luogo ripropone, su 'micro-scala' la dinamica dello ' stato debitore' (Streeck 2011, 2013) in secondo luogo pone un nuovo problema di 'territorial noncorrespondence'. Seguendo la prima linea di approccio possiamo renderci conto di come una municipalità – o un'amministrazione regionale- indebitata, sia esposta a lealtà conflittuali, dovendo soddisfare contemporaneamente le necessità del 'popolo dello stato' (Streeck 2013), ossia servizi e 'diritto alla città' (Harvey 2009), composto dalla cittadinanza e di quello 'dei mercati' (Streeck 2013), composto da coloro che, in passato, hanno concesso credito all'amministrazione¹¹ e si aspettano un congruo ritorno dal proprio investimento. Nella misura in cui ciascuna di queste lealtà si impone come il problema primario nell'amministrazione locale, allora il contesto negoziale si sbilancia a favore delle élite pubbliche- nel primo caso- o – nel secondo - private.

Seguendo la seconda prospettiva, complementare alla precedente, è possibile rendersi conto di come la presenza delle amministrazioni locali sul circuito finanziario possa, potenzialmente, porre le risorse economiche necessarie fuori dalla portata delle amministrazioni locali, ben più di quanto accade quando si sostituisce la finanza di trasferimento con una finanza basata su tributi locali. Questo problema potrebbe essere particolarmente complesso, qualora si manifestasse in un contesto in cui lo Stato rinuncia ad un controllo sostanziale sui flussi finanziari.

Un'altra linea di ricerca minore che, nondimeno potrebbe essere utile perseguire, è relativa alla tenuta dei developer finanziarizzati alla luce della crisi pluriennale che ha investito il settore in alcuni contesti. Allo stesso tempo sarebbe auspicabile approfondire le intuizioni di Molotch e Logan (1987 pg: 227) Logan (1991) e Sassen (1991) circa la sostituzione dei developer tradizionali con nuovi mega developer, si tratta di un lavoro già avviato con questo elaborato ma che necessita di trascendere i confini del singolo progetto, per esaminare gli equilibri all'interno di una regione urbana.

¹¹ Un ragionamento simile si può fare anche per quanto riguarda il pool di potenziali compratori degli asset immobiliari in corso di dismissione da parte dell'amministrazione pubblica, i quali si attendono una crescita del valore della rendita fondiaria.

7.4 considerazioni finali

Questo lavoro parte dall'urgenza di recuperare il patrimonio dell'UPE, in un momento in cui, da una parte, il capitale immobiliare sta accrescendo la propria concentrazione e la propria liquidità (a la Gotham 2009), dall'altra parte le politiche di austerità stanno influenzando le scelte di pianificazione delle amministrazioni locali. Ciò che questo lavoro ha cercato di analizzare è precisamente l'effetto dei processi di finanziarizzazione e austerità su due progetti di rigenerazione urbana su larga scala. Ai fini dell'analisi si assume (da Kantor e Savitch 2002) che le élite pubbliche mirino alla redistribuzione della rendita fondiaria, per massimizzare il consenso elettorale, e che le élite private mirino alla massimizzazione della rendita fondiaria pura.

Ciò che l'analisi dei dati empirici, nei due casi selezionati, ha rivelato è che, nonostante una posizione forte delle élite pubbliche, le trasformazioni politico-economiche precedentemente menzionate hanno strutturato il contesto negoziale a favore degli attori privati, generando due progetti che, a partire dai primi anni 2000, hanno privilegiato la creazione di rendita fondiaria alla redistribuzione della stessa per mezzo di beni pubblici.

I due progetti selezionati rappresentano altrettanti casi critici, come dimostra l'analisi delle prime fasi, il cui esito, in entrambe i casi, è significativamente pro-pubblico. In sostanza sia Salford che, soprattutto, Milano rappresentano dei test difficili, se si sta cercando di dimostrare che finanziarizzazione e austerità hanno ridotto il potere negoziale delle élite pubbliche. Per questo è possibile delineare una certa generalizzabilità dei risultati. Anche in città caratterizzate da un contesto negoziale che, stando alle elaborazioni della letteratura precedente, è significativamente pro pubblico si manifesta un predominio delle élite private. A maggior ragione, in tessuti urbani contraddistinti da una posizione economica svantaggiosa e da un'organizzazione istituzionale che indebolisce le élite pubbliche, sarà realistico attendersi risultati vantaggiosi per le élite private.

I risultati di questo lavoro prospettano un futuro in cui sarà sempre più problematico collegare riqualificazione urbana e diritto alla città. Tuttavia si tratta di un tema di primaria importanza e su cui è certamente necessario svolgere ulteriori ricerche. Nella misura in cui i risultati futuri confermeranno questa tendenza e nella misura in cui l'UPE si affermerà come uno strumento analitico valido per affrontare l'analisi dei nuovi development finanziarizzati, sarà possibile capire se il futuro della rigenerazione urbana, porterà esclusivamente uno sfruttamento intensivo della rendita fondiaria oppure se, nelle pieghe dei processi di trasformazione politica ed economica, resterà sufficiente spazio per un'azione pubblica che produce benefici, in primo luogo, per la cittadinanza locale.

6. Analisi del caso britannico. Fase 1: la municipalità guida la coalizione

Durante gli anni '80 il contesto negoziale è caratterizzato da una scarsa integrazione con i livelli di governo superiori e da uno stato dell'economia locale decisamente negativo. Il processo di deindustrializzazione dell'area ex-portuale e, infine, la chiusura del porto, fanno precipitare la crisi dell'economia locale, che si trascinava già dagli anni '70.

Le priorità per il governo locale sono nell'ordine: la creazione di posti di lavoro, la rivitalizzazione del settore residenziale locale e la rigenerazione ecologica dell'area. L'idea che si fa avanti, fra gli amministratori, pubblici è quella di fermare questa spirale di declino, dall'azzoneamento, nell'area, di funzioni pregiate, quali servizi e commercio. Al contempo si pensa di favorire la ripopolazione dell'area, mediante lo sviluppo di un quartiere residenziale dedicato alla lower middle class. GH ricorda:

' Jobs were the main rationale at the time, because of deindustrialization, [...] in the 80's Salford lost a great number of jobs [...] because [of the shutdown] of the port. Salford City council wanted to stop the decline, [to do that] they needed jobs for the local population'(GH).

In contrasto con quanto succederà dopo DA sostiene che: *'I don't think that fiscal rationale was important at all [at the time], because of the Enterprise Zone, the Enterprise Zone took away the fiscal rationale [...] jobs were the main driver'(DA)*

Compatibilmente con quelle che sono le risorse disponibili all'epoca, in maniera piuttosto inusuale, per una municipalità tradizionalmente laburista, si decide di sviluppare il progetto in partnership con il settore privato (pg 91).

Per quanto riguarda la composizione della coalizione di governo locale, si può osservare una forte compattezza della frazione pubblica, infatti non solo il partito laburista è giunto a vincere tutte le elezioni locali dal 1974 ad oggi ma c'è una sostanziale continuità dell'élite politica al governo, al punto che uno degli intervistati, interrogato sulla posizione politica dell'amministrazione locale riferisce che *' we are old labour, we always have been old labour'* (DA), un secondo, riferendosi

1 In questo caso DA si riferisce alla 'frazione di sinistra' del Labour Party, sottolineando la linea di continuità con l'esperienza laburista precedente al Blairismo, la quale sottolineava la centralità dell'elettorato 'working class'. La differenza viene rimarcata, per contrasto, con le vicende dell'amministrazione municipale di Manchester la quale verso la fine degli anni 80, in conseguenza di contrasti interni si riorganizza su posizioni più 'pluraliste' e sostituisce la tradizionale base elettorale fra le 'trade unions' con una serie di interlocutori provenienti dai movimenti della 'nuova sinistra' quali esponenti della locale comunità LBGT, femministe, ecologisti e rappresentanti delle comunità etniche locali (Quilley, 2000)

all'assenza di ricambio nella classe dirigente locale, parla di *'single party regime'* (SK). In sostanza, sia i politici che i funzionari amministrativi fanno riferimento alla stessa comunità: il locale Labour Party (Henderson, et al 2007).

A fronte della compattezza dell'élite politica locale, gli attori economici locali sono divisi, almeno in due categorie: le aziende di caratura nazionale ad es Emerson (vedi ep 4) e i developer locali, quali Waterside (vedi ep. 2). A differenza di quanto avverrà poi successivamente, nella seconda fase, gli attori del settore para-pubblico e del 'privato sociale' sono sostanzialmente assenti. C'è da considerare la rilevante eccezione del Lowry Trust, che possiamo considerare un'emanazione diretta della classe politica locale, a causa della sua composizione e delle modalità della sua nascita.

Per quanto riguarda la dotazione di risorse strategiche, l'élite pubblica può contare su una buona dotazione economica: negli anni '80 il Governo Centrale mette a disposizione, da una parte il Derelict Land Grant, che finanzia l'acquisizione dei terreni, la rigenerazione ecologica dell'area e parte dell'infrastrutturazione.

A questi fondi si aggiungeranno fondi dal Department of Communities, relativamente al piano di rigenerazione dello Ship Canal. Successivamente, negli anni '90, sempre il governo centrale, tramite la Millennium Commission e l' Arts Council, alloca finanziamenti per il Lowry. Questi capitali vengono affiancati dal fondo europeo per lo sviluppo (ERDF), il quale finanzia parte dell'infrastrutturazione nell'area (pg 97).

La capacità di produrre progetti del planning office di Salford e di attirare fondi del governo locale è decisamente fuori dal comune: per quanto ciascuno di questi finanziamenti sia preallocato per un determinato utilizzo o, comunque si presenti con vincoli potenzialmente, molto stringenti², la capacità di equilibrare le varie richieste e di reperire nuovi tipi di finanziamento al presentarsi di nuove esigenze, si dimostra un importante correttivo a questo limite: SK sostiene che *'they* [si riferisce al planning committee ed in generale all'élite politica di Salford] *have always been very pragmatic on funding [...] in the '80s they had useful connections with the Tory government, especially with the DoE'* (SK)

In aggiunta a quelli che sono i fondi pubblici, la municipalità di Salford riesce a sfruttare il proprio monopolio dei lotti fondiari nell'area ex portuale per generare dei piccoli -ma significativi- flussi di capitale sotto forma di affitto per alcuni lotti di terra. Dal lato privato il capitale impiegato è ancora più ingente (Salford CC, 2008) ma, come visto sopra è frammentato in una miriade di attori medio-piccoli³.

2 Come ad esempio la necessità di utilizzare una parte del Derelict Land Grant, in un programma di partnership con costruttori locali, pena la revoca del finanziamento.

3 È presente anche Peel che, verso l'inizio degli anni 90, sviluppa un complesso di uffici (cfr pg 94), tuttavia il coinvolgimento di quello che diventerà, a distanza di alcuni anni, un mega developer è, a tutti gli effetti, irrilevante

Per comprendere come, nel corso della prima fase, questa dotazione di risorse produca un particolare stato dei rapporti di forza e, di conseguenza, una determinata implementazione del progetto, è possibile individuare quattro poste negoziali:

- 1) In sede di pianificazione, la dotazione di beni pubblici che il planning team di Salford è titolato a richiedere ai developer privati; il problema è complicato dalla definizione di Enterprise Zone di alcuni lotti, all'interno dell'area ex-portuale.
- 2) I veri e propri negoziati con il developer principale (Urban Waterside) - per determinare quali beni pubblici dovrà effettivamente fornire, la porzione di progetto da questo sviluppata.
- 3) Durante gli ultimi anni della prima fase vi è la necessità di attirare investimenti sull'area, in un periodo di depressione del mercato immobiliare, per finanziare la costruzione del Lowry.
- 4) Il negoziato con alcuni attori privati, insediatisi nell'area ex portuale successivamente al completamento del 'progetto Lowry' ed alla rigenerazione svoltasi a cavallo degli anni 2000.

Per ciascuno di questi episodi sarà esaminato lo stato dei rapporti di forza fra attori pubblici e privati, per farlo si misurerà quanto, ciascuno fra gli attori, è riuscito a realizzare i propri scopi, durante ciascun episodio. Inoltre, ogni singolo episodio fornisce un'occasione per misurare le implementazioni del progetto che forniscono beni pubblici e, quindi, costituisce un'osservazione della variabile dipendente. In aggiunta a questo, quando possibile, si cercherà di esplorare 'controfattualmente'⁴ scenari alternativi, per comprendere come, in base alla dislocazione delle risorse esistente in un determinato periodo, esiti diversi dei confronti negoziali fossero quantomeno difficili da ottenere.

Il primo negoziato vede contrapposti la municipalità di Salford e gli investitori privati. La posta in gioco è relativa al finanziamento delle amenities nell'area ex portuale, infatti la designazione dell'area ex portuale quale Enterprise Zone, impone alla municipalità di sospendere i tradizionali vincoli della pianificazione, per quanto riguarda la fornitura di beni pubblici ed amenities da parte dei developer⁵: questo risulta in aperto conflitto con le priorità dell'amministrazione.

4 Vedi nota 5 pg 113

5 La legislazione inglese, per quanto riguarda i beni pubblici, non prevede un framework particolarmente stringente, a differenza, ad esempio, di quella italiana degli anni '80. Le municipalità possono formulare alcune richieste- senza che esista un criterio preciso, relativamente all'equivalenza fra superficie costruita e beni pubblici da garantire- nei confronti dei developer che sviluppano un particolare lotto. Se queste richieste vengono disattese, possono portare al blocco del progetto. A fronte del blocco, tuttavia, il developer può ricorrere al DoE o andare in causa con la municipalità, qualora riuscisse a dimostrare che la richiesta della municipalità mette a rischio la fattibilità del progetto, il developer avrebbe buone chance di vedere annullata la richiesta della municipalità. La legislazione dell'EZ elimina la possibilità di effettuare queste richieste poiché lo scopo del Governo Thatcher è quello di utilizzare la leva della deregolamentazione legislativa, per favorire il trasferimento di capitali privati presso le EZ (Cullingworth e Nadin 2006 pg 140)

Nonostante i vincoli, tuttavia, la municipalità di Salford chiede e ottiene, anche dai developer che operano dentro la EZ, il rispetto di una serie di criteri di pianificazione che abitualmente assicurano la creazione di amenities. Per comprendere come questo sia accaduto, bisogna analizzare quanto controllo l'amministrazione abbia esercitato sulle fasi preliminari del processo di rigenerazione.

Come parte del processo di rigenerazione, l'amministrazione ha costituito un planning team incaricato di gestire gli investimenti effettuati a partire dai capitali messi a disposizione dal DoE e, successivamente, dal Department of Local Communities. Fra i compiti del planning team dell'amministrazione ricade anche la fornitura di consulenze (planning guidance) ai developer in procinto di investire nell'area ex-portuale, ciò viene fatto allo scopo di armonizzare gli investimenti privati con i processi di infrastrutturazione – finanziati da capitali pubblici – all'interno dell'area.

La fornitura di planning guidance si applica sia a coloro che decidono di investire in un lotto all'interno dell'EZ, sia a coloro che investono fuori dall'EZ. Va detto che il conseguimento della planning guidance non costituisce un obbligo legale ma fornisce ai developer un know-how indispensabile per poter operare nell'area, in quanto permette il posizionamento dei development in relazione agli investimenti pubblici. Questo permette, all'operatore, di estrarre una quota maggiore di rendita fondiaria⁶.

Apparentemente, l'ipotesi di costruire al di fuori dei vincoli posti dal planning team non era praticabile per i costruttori, come ricorda DA.

'At the time we had no section 106⁷, and part of the docks was covered by the enterprise zone [meaning that] we couldn't charge planning provision, what we had to do, we organized something that was called planning guidance and in order to work [in the Salford Quays project] with us, you had to ask for planning guidance [...] we managed to get some significant contributions [from developers] particularly about the public realm'(DA)

Inoltre sarebbe stato inoltre facile, data la legislazione pianificatoria britannica, fare ricorso contro la decisione della municipalità di Salford, tuttavia l'alternativa proposta dalla municipalità di Salford è preferita dai developer.

L'accettazione delle condizioni poste dal planning team è indice di una ricomposizione della coalizione di governance attorno alle necessità dell'élite pubblica locale; questo avviene poiché le alternative disponibili al developer – ovvero costruire senza avere i benefici degli investimenti

6 Nello specifico permette una crescita della rendita differenziale di secondo tipo (Harvey 1982 pg:335) in virtù dell'immobilizzazione di capitale resa possibile dai fondi del DoE ma amministrata, effettivamente, dal planning team di Salford

7 Si riferisce alla section 106 del Town and country planning act

controllati dal planning team- è decisamente peggiore rispetto al 'lavorare in team' con la municipalità, concedendo qualcosa in termini di amenities e beni pubblici.

La seconda posta in gioco fa parte di un negoziato tenutosi fra il planning team ed il developer Urban Waterside (pg 93) ed è costituita dalla continuazione dell'allocazione dei capitali da parte del DoE, ai sensi del Derelict Land Grant. Infatti CF sostiene che '*the fact that we were able to cooperate with the private sector made an enormous difference in terms of funding and eventually for our track record[...] [which] is very positive*'(CF). A fronte del versamento dei fondi, il DoE richiede, infatti, all'amministrazione locale di assicurare un contributo dal settore privato di entità paragonabile(Parkinson-Bailey 2000, Salford CC 2008).

A questo punto si apre un problema per quanto riguarda l'élite pubblica, poiché i progressi fatti durante il precedente negoziato rischiano di essere vanificati a fronte di un developer troppo potente, in aggiunta a questo si manifesta una priorità aggiuntiva, che è quella di tamponare la disoccupazione locale, fornendo lavoro nel settore delle costruzioni. L'esito del negoziato con i developer sarà favorevole alla Municipalità di Salford, infatti, per contenere il rischio potenziale è selezionato un partner 'affidabile', ossia un developer di piccole dimensioni. DA lo definisce '*someone who could be trusted*' (DA), ossia un operatore dotato dei capitali necessari per assicurare gli investimenti, ma che, al contempo, non sia non in grado di muoversi autonomamente. La scelta ricade su Urban Waterside, una compagnia immobiliare locale, di proprietà di Ted Hagen che, già in passato, aveva collaborato con l'amministrazione comunale. A fronte della cessione dell'ex dock-6 l'amministrazione richiede al developer di recuperare capitali privati e di sottoscrivere un accordo che preveda un certo livello nella provvisione di amenities, ed un impegno ad usare manodopera locale. DA ricostruisce il progresso di negoziazione avvenuto all'epoca e le ragioni della scelta.

when we first screened developers for the Salford Quays we wanted to be sure that there were jobs for the local construction [workers] we did a negotiation to ensure that they had [jobs] [...] Hagen [...] he's a local he's in contact with people in the council [and] he was seen as [someone] who could work with the council, they knew they were able to get something from him [...] (DA)

Per Urban Waterside questo è, all'epoca, un'eccellente occasione, poiché la società mai aveva preso parte ad un progetto di questa levatura⁸.

Di fatto, Salford Quays, sarà il primo vero grande business per l'azienda di Hagen. Questa

8 Per quanto Hagen fosse già attivo da anni sul mercato immobiliare locale e nel settore delle costruzioni si era sempre occupato di micro development, di fatto Urban Waterside '*was specifically constituted for this project*'(GH trascriz dal taccuino)

situazione rende manifesta una sproporzione di forze fra l'amministrazione comunale e i developer privati, che si articola in due momenti. Da una parte l'amministrazione municipale, tramite il planning team, detiene il controllo dei capitali pubblici destinati alla rigenerazione dell'area. Per contro, Urban Waterside ha necessità di crescere ed il progetto dei Salford Quays rappresenta un'eccellente opportunità, in quanto i capitali pubblici sussidiano un livello di infrastrutturazione che l'azienda, da sola, non potrebbe mai ottenere. In sintesi, gli investimenti pubblici assicurano un livello di rendita differenziale che Urban Waterside non potrebbe raggiungere con i propri mezzi, per questa ragione il developer è dipendente dalla buona riuscita del progetto e quindi dalla collaborazione con la Municipalità alla quale concederà quanto richiesto. Un episodio in particolare testimonia molto bene la sproporzione di risorse fra municipalità e Urban Waterside, Parkinson Bailey (2000 pg:148) riporta che :

“Dock 6 was sold to Urban waterside, on the condition that Urban Waterside secured 4.5 GBP million of development, to match the 4.5 million GBP Derelict Land Grant within three years. Hagen managed to secure the funding (including remortgaging his own 500.000 GBP house) [...] days before the deadline”

In questa situazione, in cui il credito è molto oneroso per il developer ed in cui quest'ultimo dipende direttamente dall'amministrazione comunale per generare plusvalenze, la capacità negoziale dell'attore privato è molto contenuta. Quindi, è da considerarsi molto improbabile uno scenario in cui Urban Waterside riesca ad imporre le proprie priorità nei confronti dell'amministrazione municipale, in sostanza al developer conviene assecondare le richieste della municipalità perché scambia la creazione di beni pubblici, a sue spese, con la tutela del progetto da parte del planning team.

Gli ultimi due episodi negoziali della fase I, avvengono a distanza di circa un decennio dagli eventi precedenti e si manifestano in relazione alla necessità di proseguire il lavoro iniziato negli anni '80, in un contesto caratterizzato da una - relativa- carenza di capitali privati.

La terza posta in gioco si manifesta con la necessità di finanziare il processo di rigenerazione dell'area ex portuale, dopo la chiusura della prima tornata di lavori e coinvolge il City Council e gli attori pubblici con capitali da investire nell'area, nello specifico verrà contattata la Millennium Commission (v pg 95).

La prima parte dei lavori di costruzione, si chiude in un momento di ristagno del mercato immobiliare⁹ causato dall'esplosione della bolla immobiliare degli anni '80 (J. Harvey e Jowsey

9 Secondo i prezzi, corretti per l'inflazione, il 1989 rappresenta il picco massimo, nel 1990 si verificherà una flessione del

2004, Scott 1996), in aggiunta vengono meno gli incentivi fiscali, per gli investitori privati, generati dalla Enterprise Zone, che cessa di esistere nel 1991. Il piano di sviluppo per l'area, redatto verso la fine degli anni '80 dalla Municipalità (Salford CC 1985, 1989), prevede l'azzoneamento di funzioni pubbliche nell'area, nello specifico di un polo culturale.

Questa serie di fattori contribuisce a rendere poco redditizio l'investimento per eventuali partner privati, i quali si defilano dalla coalizione. La questione è critica poiché l'insediamento di un centro regionale per le arti performative, rappresenta una proposta qualificante del processo di rigenerazione (Salford CC 1989), una in grado di offrire un bene pubblico alla cittadinanza. In aggiunta a questo il Lowry è percepito come una leva economica in grado di generare lavoro, sia direttamente, che tramite l'indotto (New Economy Commission 2013 pg 25).

Data la passività dei partner privati, i capitali per completare il progetto devono, quindi, essere recuperati da stanziamenti pubblici. La strategia giocata dalla municipalità di Salford capitalizza sui risultati in precedenza ottenuti, attivando una rete di attori 'satelliti' dell'élite politica, in particolare il Lowry Trust. Il Trust, sfruttando la congiuntura politica – l'allocazione di fondi per le celebrazioni del nuovo millennio da parte del governo laburista – riesce a portare a termine un'efficace campagna di lobbying (Henderson et al 2007, Big Lottery Fund 2011, Ward 1996), risalendo la divisione scalare del lavoro all'interno dello stato britannico, ed accreditandosi presso la Millennium Commission. La campagna di lobbying procura i fondi necessari per finanziare il progetto Lowry (v. Tab 4.2) e quindi permette di completare i lavori per quanto riguarda l'area dell'ex-dock 8¹⁰.

Successivamente al completamento, il Lowry genera un significativo impatto economico: circa 300 posti di lavoro (New Economy Commission 2013), anche se solo pochi (13%) di questi vanno a residenti di Salford (ibid). La situazione è più ambigua per quanto riguarda l'impatto del progetto di rigenerazione¹¹, contemporaneamente il centro per le arti performative si afferma come un'infrastruttura per il leisure di proporzioni regionali (ibid fig 3.2). In sostanza, pur con alcune riserve sulla effettiva realizzazione di posti di lavoro per la comunità locale, è possibile dire che le azioni

10%, nel 1991 del 15% e nel 1992 del 18%. I prezzi riprenderanno a crescere solo nel 1997 (Nationwide Building Societies 2014)

- 10 Qualcosa di simile accade per quanto riguarda la Municipalità di Trafford ed L'Imperial War Museum North, con la differenza che i fondi sono erogati principalmente da Peel. Ho deciso di lasciare fuori questo episodio dal novero per via del fatto che è in relazione, con ogni probabilità, con le vicende legate alla costruzione del Trafford Center (Deakin e Edwards 2005, King 2007, v anche Stevenson 1991) a poca distanza da Mediacity UK. Nello specifico i fondi per l'Imperial War Museum potrebbero essere un corrispettivo, riconosciuto all'amministrazione laburista per lo sblocco del processo di pianificazione. Poiché non ho raccolto dati sulla municipalità di Trafford credo sia più corretto non considerare questo episodio.
- 11 Secondo i dati pubblicati da una ricerca commissionata dalla Municipalità (New Economy Commission 2013 pg: 25) la situazione lavorativa di Salford migliora notevolmente, facendo registrare, nel quinquennio 2003-2008 un trend favorevole per quanto riguarda la crescita delle opportunità di impiego. Questi dati, per quanto positivi, devono essere controbilanciati osservando la performance di Salford, relativamente al contenimento della disoccupazione, questa infatti è consistentemente negativa lungo tutto l'ultimo decennio (+5% di disoccupati nel periodo 2004-2014) e peggiore della media regionale -10.5% a Salford contro il 7.9% del North West- e nazionale (7.2%)

dell'élite pubblica di Salford hanno generato un sostanziale beneficio per la comunità.

L'ultima posta negoziale riguarda l'insediamento di capitali privati all'interno dell'area rigenerata con il 'progetto Lowry', e coinvolge, come partner negoziali, sia il City Council che developer privati, intenzionati ad investire nell'area. La priorità, per quanto riguarda l'élite pubblica, nello specifico il planning team e i quangos – il Lowry Trust e compagnie controllate - è il finanziamento 'giornaliero' del Lowry, poiché i fondi erogati dall'Arts Council ed i proventi commerciali coprono solo una frazione dei costi operativi.

L'esito del processo negoziale sarà ampiamente favorevole alla municipalità. Questo accade poiché, dopo il 2003 il mercato immobiliare nell'area di Salford entra in una fase di crescita¹² e si riaprono, quindi, le possibilità di un investimento privato. In conseguenza di queste circostanze la municipalità negozia con Emerson Properties -un developer regionale di media caratura- la costruzione del Lowry Outlet Mall, su terreno posseduto dalla municipalità; in cambio Emerson verserà un affitto alla municipalità, che lo userà per finanziare le attività del Lowry. Quest'ultimo round di costruzioni si dimostra strategico per la municipalità in quanto *'what we got out of it we invested back [...] for example the Lowry Outlet, we own the ground on which is built on so we get a rent form the Lowry Outlet and that subsidizes the running of the Lowry [performing centre]'*(DA).

Un negoziato lievemente differente –ma con un simile esito- si svolgerà durante la costruzione del Digital World Building (pg 98): il Lowry Trust, tramite una controllata, fungerà da vero e proprio developer mentre il partner commerciale, Chartehrouse Development, fornirà i capitali liquidi per l'impresa, i proventi generati dall'affitto del 'Digital World verranno anch'essi utilizzati per il funzionamento del Lowry.

L'esito del negoziato è facilmente analizzabile, tenendo conto sia della dotazione di risorse a disposizione della municipalità di Salford, che dell'esito dei precedenti negoziali. In funzione di queste due circostanze l'élite pubblica di Salford si trova ad accentrare la dotazione di terra nell'area ex-portuale e, per questo, a beneficiare direttamente dei processi di rigenerazione dell'area. I processi di renewal, infatti, immobilizzano nell'area una considerevole quantità di capitale – pubblico e privato- in forma di amenities, infrastrutture di trasporto (metrolink v pg 109) strutture di leisure ed attività commerciali, le quali contribuiscono ad incrementare la frequentazione ed a massimizzare il potenziale di rendita dell'area.

L'incremento del traffico pedonale e la vocazione a 'leisure' dell' ex-dock 8 rendono particolarmente

12 Prendendo a paragone i dati sull'Home Price Index nel Settembre del 2000 è possibile rendersi conto dell'incremento geometrico dei prezzi immobiliari: nel settembre 2001 l'indice per Salford cresce di 10 punti per continuare a crescere costantemente fino al settembre del 2007 in cui raggiungerà un incremento di 133 punti (Land Registry 2014b)

redditizia la localizzazione di strutture di retail (il Lowry Outlet Mall) a cui l'élite pubblica può far pagare un sostanziale affitto, allo stesso tempo i precedenti sviluppi nell'area e nei lotti circostanti permettono alla municipalità di sfruttare le esternalità positive e di offrire 'office space' di buona qualità. A questo punto agli attori privati conviene associarsi alla municipalità, pagando quello che viene richiesto, poiché il lavoro di rigenerazione, negli anni precedenti ha generato un'area ad alto valore, quasi completamente sotto il controllo dell'amministrazione.

In definitiva, su quattro negoziati, quattro hanno avuto soluzione favorevole per la componente pubblica della coalizione di governance, infatti le implementazioni effettuate durante la prima fase hanno generato un'importante quantità di beni pubblici i cui elementi salienti sono: la rigenerazione ambientale dell'area, il rispetto dei criteri della 'planning guidance' e la creazione di un'impresa controllata dalla municipalità (il Lowry) che, in aggiunta, funge anche da amenity. Più complicata è la questione delle opportunità di lavoro ma si può parlare di un successo almeno parziale¹³.

La chiave del successo nei negoziati è da rintracciare nella dotazione di terra e capitale della municipalità di Salford, e nella capacità del planning team – e successivamente del quango incaricato di finalizzare il progetto Lowry' – di entrare in contatto con l'Amministrazione centrale ricevendo fondi e supporto strategico. Per quanto riguarda le tre ipotesi formulate in precedenza¹⁴ ciascuna risulta falsificata, infatti:

- H1: La componente pubblica della coalizione di governance risulta essere favorita, controlla più risorse critiche dei partner privati che, spesso (v. negoziato 2) trattano con l'amministrazione da una posizione di debolezza.
- H2: Viene creata rendita fondiaria ma: in primo luogo, spesso la creazione di rendita lascia il passo alla produzione di amenities (v. negoziati 1 e 2); in secondo luogo, l'incremento della rendita serve (v negoziati 1, 2 e 4) come leva negoziale a vantaggio dell'amministrazione, per generare beni pubblici. Quindi, di fatto, la rendita viene ridistribuita.
- H3: Le élite pubbliche escono vincitrici dal processo negoziale, in quanto non devono rinunciare alle implementazioni previste dal piano di sviluppo dell'area -in termini di beni pubblici- per invitare gli investitori a rimanere nell'area.

13 Come abbiamo visto i dati sono ambigui e le dichiarazioni della municipalità sono solo parzialmente attendibili, tuttavia l'utilizzo di manodopera locale e l'apertura del Lowry mi inducono a credere che qualcosa in questo senso si sia effettivamente fatto

14 Riporto in nota le ipotesi. Il frame work analitico di questo lavoro assume che:

H1: “ i processi di finanziarizzazione e la promozione delle politiche di austerità abbiano favorito la frazione privata della coalizione di governance, a scapito di quella pubblica”.

H2:“a causa del vantaggio negoziale, esperito dalla componente privata l'esito dei negoziati produrrà un progetto il cui fine principale è la produzione di rendita fondiaria”

H3:“ per la stessa ragione le élite pubbliche si troveranno a dover ridimensionare i loro obiettivi, relativamente al progetto di rigenerazione, quindi si osserverà una diminuzione dei beni pubblici”

In sintesi ciò che si manifesta è una centralità dell'azione pubblica: il planning team della municipalità ha saputo recuperare risorse tramite un saldo collegamento con l'apparato di pianificazione economica nazionale. Per contro, gli attori privati sono frammentati e non perseguono una visione unitaria, ma si concentrano su di un singolo investimento.

I fondi devoluti dal DoE all'infrastrutturazione dell'area, e amministrati dal planning team, fungono da risorsa negoziale critica, poiché l'amministrazione è in grado di offrire ai singoli developer un'alternativa più redditizia – in termini di beneficio generato dalle utilità di scopo ed agglomerazione- rispetto ad un investimento in qualsiasi altro contesto. Attorno alle elargizioni di grant, la municipalità riesce ad impostare una efficace 'grant machine' caratterizzata sia dalla capacità di reperire fondi addizionali sia da un controllo relativamente stretto, esercitato dagli attori pubblici, delle implementazioni in grado di generare rendita differenziale. La capacità del lotto di generare rendita differenziale è poi sfruttata dai pianificatori, per massimizzare il ritorno in termini di beni pubblici.

6.1 Analisi fase 2: la coalizione si organizza attorno a Peel

La situazione strutturale, durante la seconda fase è stata esposta precedentemente (v cap 2): una integrazione con i livelli di governo superiori medio bassa, compensata da una buona posizione di mercato. Per quanto riguarda la composizione della coalizione di governance, invece, poco cambia nella frazione pubblica, l'élite pubblica di Salford rimane compattamente laburista e lo stesso gruppo di persone che era incaricato di sviluppare la prima ondata di ristrutturazione gestirà poi lo sviluppo di Mediacity UK. L'unica differenza di un certo peso – sviluppatasi negli ultimi anni della fase precedente- è costituita dalla creazione di un network di mini quangos che orbitano nella sfera di influenza dell'amministrazione locale, fra questi ci sono il Lowry Trust e la Central Salford URC¹⁵.

Si aggiungeranno, inoltre, alla frazione pubblica della coalizione di governance due nuovi attori, la Salford University e la BBC. La novità assoluta della fase II sta, invece, nella frazione privata, in primo luogo a causa dell'entrata di un singolo developer di grandi proporzioni, Peel. In secondo

15 Nata nel 2005, la Central Salford Urban Regeneration Company è stata un quango locale; si è occupata di rigenerare un'area più ampia dei Salford Quays, compresa fra Greengate Black Friars Road ed i Quays. È stata sciolta nel 2010 a causa della chiusura della NWDA, che rappresentava il principale finanziatore (Central Salford URC 2006, Salford CC 2009)

luogo, poiché attorno a Peel si svilupperà un sistema di attori privati composto da joint ventures, partecipazioni, e compagnie controllate.

Le priorità dell'amministrazione pubblica sono parzialmente differenti nella seconda fase del progetto, in quanto contemplan sia la creazione di posti di lavoro e la massimizzazione delle entrate fiscali¹⁶ come ricorda CF ' *in the past years there was less focus on the fiscal rationale [...] now we have a formula [...] calculating new council tax for each development, fiscal rationale was a pretty big part of our plan*'(CF) DA sostiene che '[regarding new developments] *I was made director of the finance department around 2000 and for the first time I was aware of how much money was made in terms of Council Tax* '(DA). Questo è molto in contrasto con quanto successo in passato in quanto: '*before* [si riferisce al periodo precedente gli anni 2000] *we were not very concerned about taxation because, in terms of council tax, prices were increasing so money was coming [...] people were coming so there was [taxation] money [...] now with the cuts and lower property prices the Council Tax is a powerful rationale*'(CF)

Agli obiettivi dell'amministrazione pubblica si aggiungono gli obiettivi dell'Università, la quale sarà coinvolta come tenant nel progetto e vi farà un importante investimento in termini economici ed organizzativi '*it made sense to get involved [in Mediacity UK] because, in the past we worked with the BBC [...] and we knew that this [collaboration] would have secured more money, in tuition fees*'(SU) (v anche Morgan 2011). Ci sono da considerare anche gli obiettivi della BBC, che mira a sia a contenere i costi del trasferimento, che a rinegoziare i propri finanziamenti, forniti dall'Amministrazione centrale, utilizzando il trasferimento come 'bargain chip' (Christophers, 2009).

Per quanto riguarda le risorse negoziali critiche, si nota un quadro radicalmente diverso da quanto successo in precedenza, sia in termini di distribuzione, che in termini di entità e tipo di capitali coinvolti nell'operazione. I terreni sono posseduti da Peel, la quale possiede altri lotti e controlla anche una considerevole ecologia di servizi (Harrison 2013, 2014, Ward, C. 2013) lungo tutto il Manchester Ship Canal. Anche la maggior parte dei capitali, vengono forniti da Peel, sotto forma di linee di credito concesse da istituti bancari o sottoforma di capitali propri, generati a partire da operazioni sul mercato dei derivati immobiliari¹⁷, inoltre vi sono da considerare, le immobilizzazioni su tutta l'area dello Ship Canal. A fronte dei capitali disponibili al settore privato

16 In questo ambito anche la politica del governo conservatore giocherà un ruolo fondamentale, negli ultimi anni. Infatti il new homes bonus provvederà ad aumentare l'appetibilità, in termini fiscali dei nuovi sviluppi residenziali, mediante l'allocazione di fondi presso quelle municipalità che autorizzeranno la costruzione di nuove unità residenziali(DCLG, 2013).

17 L'azienda ha una propria divisione che si occupa di 'rimpacchettare' gli asset dell'azienda, sotto forma di securities, e collocarli poi sul mercato del credito globale (v Ward, C. 2013).

ci sono poi, i capitali disponibili alle élite pubbliche locali, i quali, in questa fase, vengono principalmente erogati sotto forma di ringfenced grants dalla NWDA, la quale gestisce anche l'allocazione dei fondi europei per lo sviluppo (ERDF). Altri capitali di origine pubblica provengono dalle finanze della BBC, da quelle della Salford University ed, in misura minore, dalle finanze del Salford City Council.

E' utile distinguere cinque poste negoziali in gioco durante la seconda fase:

- 1) La scelta del sito per il progetto, effettuata dalla BBC.
- 2) Il finanziamento delle amenities all'interno di Mediacity UK.
- 3) Il negoziato trilaterale fra BBC Governo e Peel, circa il costo del trasferimento ed i compensi, eventualmente, dovuti a BBC dal Governo, come compenso per il trasferimento.
- 4) I termini del trasferimento di alcuni dipartimenti dell'Università di Salford, all'interno di Mediacity UK.
- 5) Il negoziato fra Peel e municipalità di Salford, riguardo l'insediamento di un centro culturale ed incubatore di impresa sociale.

Il primo episodio si situa prima della partenza del lavoro di progettazione ed è correlato con la scelta dei terreni da parte della BBC: il negoziato vede dapprima contrapposte l'amministrazione di Salford e l'amministrazione di Manchester, impegnate a promuovere lotti fondiari all'interno del loro territorio. In un momento successivo vede contrapposte l'amministrazione di Salford e Peel, ciascuna impegnata a promuovere il lotto che presenta i maggiori vantaggi per loro. L'esito del conflitto privilegerà il lotto sponsorizzato da Peel.

Le ragioni di questo esito sono da ritrovarsi, in prima battuta, nella scarsa capacità di coordinamento fra le municipalità coinvolte ed, in seconda battuta, nella differente dotazione di risorse esperita da Peel e dalla municipalità di Salford. Questo avviene poiché, ai tempi del conflitto fra Salford e Manchester, la Greater Manchester Authority non riesce a ricomporre il conflitto, così le due amministrazioni si vengono a trovare in concorrenza per ospitare il trasferimento MU sostiene che:

'When the BBC bid was formalized Salford competed against Manchester [...] both councils spent large sums of money on PR [...] conflict could have been prevented [...] the GMA was unable to stop it, I think that this is a proof of how weak English regional institutions are'(MU).

Per contro, Quando si decide che Salford ospiterà la sede della BBC, all'interno di Salford i siti

possibili sono due, un primo denominato 'Greengate' ed un secondo che è l'ex dock 9. La scelta della BBC ricadrà sul secondo, detenuto da Peel. Questo accade nonostante il primo fosse preferito¹⁸ dall'amministrazione comunale che li possiede alcuni terreni¹⁹.

Il lotto di terra su cui sorgeva l'ex dock 9 entra in possesso di Peel nei primi anni '90, così come tutti gli asset immobiliari della Manchester Ship Canal, la capacità di muoversi sul mercato azionario ed il know-how legale permettono al developer di portare a termine l'operazione (v pg 101) di acquisizione della compagnia che controlla lo Ship Canal. A partire dallo sfruttamento di un cavillo contrattuale Peel riesce ad ottenere il controllo della società. Contemporaneamente, questa operazione sottrae, al controllo pubblico, un asset critico quale lo Ship Canal.

Contestualmente alla fine della stagnazione del mercato immobiliare nella zona della GMA²⁰, Peel inizia a promuovere il sito come possibile sede di un progetto di renewal. Il lotto di Greengate sconta, invece, una proprietà fondiaria frammentata. In conseguenza di queste differenze, la BBC sceglierà l'ex dock 9. La differente configurazione dei lotti e la maggiore quantità di capitale immobilizzato nell'area controllata da Peel faranno sì che, comparativamente, il lotto di Greengate sarà percepito dalla BBC come di qualità inferiore. DA sostiene che *'in the Greengate site the property was so fragmented [among] many owners [that] it was impossible to reunite the plots quickly [...] it would have taken years to reunite the property [...] in the end the BBC decided for Mediacity, the Greengate project was abandoned'*²¹ (DA).

Per comprendere le ragioni della sconfitta dell'amministrazione è necessario partire dalle caratteristiche delle due aree: in primo luogo la proprietà frammentata dell'area avrebbe comportato un altro round di negoziazione fra i proprietari questo, nel migliore dei casi avrebbe prolungato le operazioni di progettazione, nel peggiore, qualora non si fosse riusciti ad ottenere un accordo fra i proprietari delle aree, il processo negoziale avrebbe potuto incontrare uno stallo²².

Al tempo stesso la dotazione infrastrutturale e di amenities dell'ex dock 9 è significativamente più sviluppata, sia a causa dei precedenti interventi effettuati – dalla stessa municipalità di Salford-

18 In aggiunta alla proprietà fondiaria un secondo fattore è costituito dalla natura del developer che si era proposto per sviluppare il sito, in quanto si trattava di un soggetto percepito come più 'maneggevole' dall'élite locale. SK sostiene che: 'the other site [si riferisce a Greengate] was way better for them, they owned part of the land, and the developer was a local guy [...] there were jobs for locals' (SK)

19 Il possesso dei terreni avrebbe, probabilmente, permesso all'amministrazione comunale di replicare alcune delle strategie giocate durante la prima fase del progetto

20 Fra il gennaio del 2000 ed il gennaio del 2006 l'indice dei prezzi residenziali cresce di 120 punti, nella Greater Manchester area (Land Registry, 2014a)

21 A Marzo del 2014 il planning team di Salford ha autorizzato un piano di sviluppo per l'area di Greengate (Salford CC 2014a) in aggiunta a questo si è aggiudicato uno stanziamento da parte dell'ERDF, per la stessa area (Salford CC 2014b)

22 Va inoltre chiarificato che la BBC ha una certa urgenza di completare il trasferimento, poiché deve riuscire a portare, al comitato di controllo governativo, prove tangibili della propria 'dedizione' al progetto di rilocalizzazione nell'area di Manchester, per ottenere l'aumento richiesto della 'licence fee'. Qualora il processo di ricomposizione dei lotti fosse andato per le lunghe ci sarebbe stata la possibilità di danneggiare il negoziato per la licence fee.

nelle aree limitrofe, sia a causa delle sinergie con le altre proprietà di Peel lungo il canale.

La superiore dotazione infrastrutturale dell'area ex-portuale lascia a Peel la facoltà di offrire alla BBC un lotto di valore superiore, in quanto in grado di catturare in maniera migliore le esternalità positive. In concorrenza con altre localizzazioni²³ l'ufficio pianificazione deve promuovere il lotto più adeguato, altrimenti correrebbe il rischio di veder sfumare l'opportunità, quindi convoglierà i propri sforzi sul ex-dock9. DA spiega perché la partita di greengate non poteva chiudersi che con una sconfitta: '*The work done by Felicity [si riferisce a Felicity Goodey (cfr pg 97) presidente della Central Salford URC] was really important [...] being in the BBC she knew what they wanted in terms of a unified ownership [...] a big plot of land [and] in terms of services'* (DA).

In sintesi, il negoziato si chiude con una sostanziale sconfitta dell'amministrazione pubblica, il planning team di Salford si trova alla mercé della decisione effettuata dalla BBC, ciò implica che il lotto dotato di maggior valore per l'amministrazione viene scartato e l'alternativa che si pone all'amministrazione è quella di sostenere la scelta del lotto di Peel oppure di rinunciare al progetto, con tutto quello che ne consegue in termini di capacità di catturare fondi e di finanziamento di singoli progetti (v. episodio 5) che avrebbero potuto essere da questi finanziati.

La seconda posta in gioco vede contrapposti Peel ed il Planning team di Salford e si situa immediatamente dopo la scelta dell'ex-dock 9, l'oggetto del negoziato è la quantità di amenities da fornire, a carico del developer, in virtù della section 106 (v pg 104). In subordine ci sono l'accordo per l'utilizzo di manodopera locale e le planning obligations aggiuntive (Salford CC, 2007), generalmente richieste dalla municipalità di Salford. La municipalità perde il round di negoziazione e si vede costretta a rinunciare a ciascuna di queste cose, sarà parzialmente compensata per questa rinuncia dalla NWDA che – influenzata da Peel²⁴ - coprirà, mediante fondi europei (ERDF) gli oneri di pianificazione i quali, in base alla section 106, sarebbero dovuti essere a carico di Peel. Per le altre due richieste non ci sarà, invece, alcuna compensazione.

Anche in questo caso la favorevole dotazione di risorse ed il controllo dell'unico lotto approvato dalla BBC fornisce a Peel argomenti negoziali incontrastabili. Ancora più importante è, tuttavia, comprendere le ragioni della rapida desistenza dell'amministrazione municipale: due sono le cause principali che convincono l'élite pubblica ed il planning team in particolare, a non forzare il

23 Il processo di scelta dei lotti è caratterizzato da scarsa trasparenza ed un'altissima incertezza. Il primo round di offerte alla BBC vede prevalere Salford sulle altre localizzazioni, tuttavia le intenzioni della BBC restano vaghe fino a circa il 2006, in quanto il network si riserva il diritto di modificare le proprie decisioni in funzione del negoziato con il governo centrale: un licence fee più basso del previsto, in questo momento potrebbe ancora portare al ridimensionamento, al trasferimento o alla cancellazione del progetto.

24 Il penultimo presidente della NWDA è, ancora durante il suo periodo in carica, consigliere in una delle sussidiarie del colosso immobiliare, il successore di quest'ultimo -ed ultimo presidente della NWDA prima della sua abolizione- lascerà il posto nella NWDA per andare a lavorare per Peel, come CEO di Peel Media Ltd. La società incaricata di amministrare Mediacity UK (Anon 2009, 2011, Salford Star, 2010).

negoziato a proprio vantaggio. In primo luogo vi è la consapevolezza diffusa, fra i pianificatori di Salford, che il progetto può essere rilocato in altra sede senza che questo causi particolari problemi al developer. *' they [Peel] have a number of land plots along the Ship Canal [...] without an agreement [...] it would have been really easy for them to contact another municipality and relocate the development there '(CF).*

In secondo luogo, vi è da considerare che l'operazione avrebbe sottoposto la municipalità ad ingenti rischi legali, infatti data la natura 'conflittuale'²⁵ della legislazione pianificatoria britannica, richiedere l'applicazione della section 106 avrebbe significato, qualora Peel si fosse opposta, andare in causa con il developer. In caso di sconfitta, la municipalità si sarebbe vista addebitare le spese legali, potenzialmente ingenti ed estremamente gravose per le casse comunali. DA ricorda che:

'On Section 106 we could [have gone to court against Peel] but that means that we could have ended up paying expenses [...] that was risky. We go to court against developers, but when you do you have to be sure [that you'll win]' (DA)

È opinione corrente fra politici, pianificatori e studiosi che Peel avrebbe combattuto duramente un'eventuale battaglia legale: sempre DA conferma che *' they are hard to bargain with [...] when they fight, they take no prisoners [...] so we were very careful on these matters'* (DA). GH fornisce un'altra prospettiva sui rischi della causa *' they [Peel] employ a very large number of planners, everyone wants to work for them in the NorthWest [...] they almost have a monopoly [...] fighting their claims would have been exceptionally hard'* (GH) EU aggiunge che *'this kind of legal bullying is common practice for Peel, they have done it many times, [...] they know that municipalities cannot afford losses from legal expenses'* (EU).

Inoltre NH, ci fornisce un insight importante circa le conseguenze di un conflitto legale che vedesse contrapposti la municipalità di Salford e il Developer, citando un episodio precedente²⁶ che avviene ai margini del progetto di Mediacity UK, in un'area non direttamente coinvolta ma che vede sempre Peel contrapporsi alla municipalità di Salford, per questioni di pianificazione.

'They went to the DoE to negotiate and Peel was there with a Barrister [...] everyone shat their

25 La section 106 del Town and Country planning act permette all'amministrazione locale di rifiutare il permesso di costruire nel caso in cui il developer, a giudizio del planning team della municipalità non contribuisca a realizzare le compensazioni richieste, tuttavia è possibile, per il developer, appellarsi al DoE. Qualora dovesse fallire la mediazione del DoE si aprirebbe una controversia legale che, qualora si concludesse in maniera sfavorevole per l'amministrazione, comporterebbe il pagamento delle spese legali, a fronte di questo rischio è comprensibile come i planning team delle varie municipalità preferiscano non entrare in causa

26 Si tratta della costruzione di un area residenziale nella Green Belt di Salford (Salford Star, 2012b)

pants because they couldn't afford to lose, they were going to lose serious money [...] in the end they decided to give up (NH)

In sostanza è chiaro che pretendere il finanziamento tramite section 106 avrebbe comportato notevoli rischi. Anche in questo caso la scelta è fra impostare una linea conflittuale con il developer -i cui rischi sono stati riassunti sopra – oppure accettare, a parziale rimborso delle perdite subite con la rinuncia alla section 106, i fondi offerti dalla NWDA²⁷. Per queste ragioni il round negoziale si chiude con una sconfitta dell'élite pubblica.

La terza posta in gioco vede impegnati Peel, BBC e Governo centrale, in un negoziato trilaterale che ha per oggetto l'aumento della 'licence fee', richiesto dalla BBC come compensazione per il trasferimento a Salford. Per quanto il network avesse, fin dall'origine, subordinato il trasferimento ad un corrispettivo economico, in conseguenza del rifiuto del Governo, la BBC si vedrà costretta a ratificare l'accordo con Peel senza nessuna contropartita.

In aggiunta a questo il contratto firmato con Peel è particolarmente svantaggioso, gli affitti sono, estremamente elevati ed in aggiunta il contratto contiene un certo numero di clausole che 'blindano' l'intesa con la BBC, costringendola ad acquistare una serie di servizi, offerta da Peel, per tutta la durata del contratto. Come rilevato dalla commissione parlamentare che si è occupata di valutare il trasferimento della BBC *'The Peel Group owns the BBC's buildings at Salford, the on-site studio facilities and surrounding property. The future development of the site, and the cost of occupying it, particularly after the BBC's lease at Salford ends, is therefore dependent on the Peel Group's future strategy'*(National Account Office, 2013 pg:5) e inoltre:

“The fast pace of change in the broadcasting industry means that the BBC's decision to enter a long-term contractual commitment for studio services was risky. The BBC locked itself into a 10-year contract for studio space at Salford, and committed to a guaranteed minimum annual spend during the contract term. The pace of technological change in the broadcasting sector means that the BBC could end up having to pay for studio services that it no longer needs”(ivi pg: 6)

Non è chiaro quali alternative avesse la BBC all'epoca o se se Peel abbia effettivamente effettuato pressioni sul governo nazionale, o sulla BBC, per favorirne la firma del contratto presso Mediacity

²⁷ In aggiunta a quanto appena sostenuto c'è da ricordare un fattore ulteriore, che può aver pesato sulla decisione: è presente a tutti gli attori, pubblici o privati, che si occupano di planning e rigenerazione urbana nel nordovest inglese il fatto che la NWDA, rappresenti un 'alleato naturale' di Peel (v sopra e Harrison, 2013). Nel contesto di un progetto che avrebbe dovuto essere in parte finanziato dalla NWDA (v episodio 5) diventa veramente difficoltoso per il planning team di Salford resistere alle decisioni del developer, in quanto questo avrebbe potuto avere conseguenze anche sui finanziamenti futuri erogati dalla NWDA.

UK. Ciò che è chiaro è che Peel ha saputo sfruttare la sconfitta della BBC e massimizzare il proprio profitto, a partire dalla necessità che la BBC mantenesse la parola data in relazione al trasferimento presso Salford.

Un discorso simile, ma più sfumato, si può fare anche per L'Università di Salford, in quanto, il trasferimento di alcuni dipartimenti presso il nuovo development, avverrà in un momento di difficoltà finanziaria per l'istituzione; conseguentemente alle nuove politiche implementate dal governo Conservatore questo pone un tradeoff, in termini di spese, fra l'ordinaria amministrazione dell'ateneo e gli investimenti necessari per attivare il nuovo progetto. Durante la crisi, l'università sceglierà di prioritizzare l'investimento, di conseguenza si renderanno necessari dei tagli al budget. I tagli, nonostante l'opinione contraria dei sindacati, graveranno sul personale, portando ad un primo round di licenziamenti nel 2009 (Salford Star 2009) un secondo nel 2011 (Salford Star, 2011) ed un terzo²⁸ nel 2013 (Vaudrey 2013).

Anche in questo caso è difficoltoso capire quali alternative abbia avuto a disposizione l'Università, tuttavia si può ritenere che il clima emergenziale, generato dai tagli al settore universitario abbia accentuato la competizione fra gli atenei britannici²⁹. La partecipazione a Mediacity rappresenta qualcosa di molto desiderabile in questo contesto, poiché rinforza l'offerta didattica dell'università e la rende maggiormente in grado di competere con gli altri atenei per una quota maggiore di un pool in diminuzione, di rette e fondi³⁰. A parziale sostegno di questo SU dichiara che:

[parla della scelta di rilocalizzare i dipartimenti presso Mediacity uk] *in terms of tuitions it made a real difference, I don't have precise figures but I feel that our market share in tuitions has quadrupled [...] in ICT [...] [regarding competition with other universities] many would like to be in our position [...] clearly we planned in that context, in terms of tuition fees, [and] additional research grants (SU).*

In sintesi, l'Università di Salford ha una certa necessità di espandere la propria sfera di attività, da un punto di vista economico, da questo punto di vista non ci sono alternative rispetto a rilanciare il proprio operato all'interno di Mediacity UK, specialmente considerato che la specializzazione nei

28 Gli articoli citati parlano di 150 posti tagliati nel 2009, 190 nel 2011 e 90 nel 2013, tuttavia si tratta di cifre tendenziali, poiché parte dei posti tagliati è stata riassorbita tramite demansionamenti

29 L'evidenza empirica sugli effetti immediati della riforma del 2012 effettuata dal governo con-dem mostra una flessione circa del 3-7% delle iscrizioni (Usher 2012)

30 Se consideriamo i fondi allocati dall'Higher Education Funding Council la situazione appare particolarmente drammatica in quanto i fondi allocati all'università di Salford passano da 52 milioni GBP nel 2011 (HEFCE 2011) a 24 milioni nel 2014 (HEFCE 2014). Per quanto l'Hefce sia solo uno dei finanziamenti disponibili alle università è abbastanza evidente come, con l'aumento delle rette, l'università di Salford abbia dovuto prioritizzare l'aumento delle iscrizioni.

settori STEM³¹ è particolarmente attraente per le università, sia in termini di iscrizioni, sia in termini di fondi per la ricerca, sia poiché permette di forgiare legami solidi con l'industria. L'alternativa offerta da Peel rappresenta un'opportunità allettante perché in conseguenza dell'insediamento della BBC- e di tutto l'indotto- per l'università massimizza le utilità di agglomerazione, in una maniera che, difficilmente, sarebbe possibile in qualsiasi altra località. In questo senso, le ingenti spese sostenute dall'università sono giustificate sul lungo periodo, a fronte del miglioramento della competitività dell'ateneo.

L'ultima posta negoziale è individuabile nelle vicende della costruzione del Media Enterprise Center (MEC cfr pg 107), e vede contrapposte direttamente la municipalità di Salford e Peel. Il MEC viene originariamente pensato come uno spazio ibrido, in grado di fornire servizi alla cittadinanza³², e di fungere, contemporaneamente, da incubatore di impresa sociale; in questa veste, il progetto non verrà mai ultimato. Sarà poi sostituito da un progetto che fornisce esclusivamente 'office space' per 'imprese innovative', idealmente nel settore STEM.

La municipalità di Salford prosegue con gli investimenti nonostante il fallimento del MEC '[Salford CC] *has been determined to press on with the project, largely because a £3.8million five year lease was signed with Peel Holdings, before the scheme had 100% guaranteed backing* [da parte della NWDA].'(Salford Star, 2013a) l'errore di firmare troppo presto il contratto di locazione per lo spazio comporta il fatto che nel 2013, all'apertura: *one year of the lease - £760,000 – had already been paid for the empty building*(ivi).

La prematura firma del contratto finalizza l'accordo a vantaggio di Peel, di fatto, azzerando le capacità negoziali della municipalità di Salford e consegna il round negoziale a Peel. Come già esposto in precedenza (cfr episodio 2) è impossibile, alla municipalità di Salford, ritrattare l'accordo con Peel, specialmente a contratto già firmato poiché questo li esporrebbe a ritorsioni legali; infatti una minuta del Salford City Council sostiene che *'the Council is obliged to keep this Lease for another 4+ years. Failure to run any sort of start up Media Enterprise Centre puts the Council in breach of the terms of the Lease and subject to forfeiture by the Landlord'* (Salford CC, 2011) in aggiunta a questo, in caso di fallimento del progetto *'grant funding would have to be repaid'*(ivi).

Più problematico è comprendere perché l'amministrazione di Salford abbia deciso di firmare un contratto due anni prima della consegna. Con ogni probabilità, le motivazioni della scelta sono da ritrovarsi nella volontà di sostenere il progetto firmando il contratto il prima possibile³³. È anche

31 Science, Technology Engineering and Mathematics

32 In origine lo spazio avrebbe dovuto proseguire un'iniziativa di formazione inaugurata con la Salford Make Media Initiative, ossia una serie di laboratori volti a fornire ai cittadini di Salford gli strumenti informatici per padroneggiare le produzioni di contenuti digitali

33 Le ragioni dietro questa scelta mi rimangono, a tutt'oggi misteriose è possibile che ci fossero pressioni da parte di Peel relativamente alla firma del contratto, poiché altrimenti un'intera ala del Blue Building (cfr Mappa 4.5)

possibile che l'amministrazione locale, basandosi sulle passate esperienze, contasse sul supporto della NWDA per coprire il cost-overrun verificatosi nelle prime fasi della progettazione; già in passato l'agenzia regionale aveva erogato finanziamenti per facilitare la chiusura di processi negoziali in cui Peel era coinvolta (v episodio #2) , quindi è possibile che ci fosse una promessa di fare altrettanto, la dissoluzione delle agenzie regionali coglie di sorpresa entrambi i partner negoziali, ma consegna la sconfitta alla municipalità di Salford.

Gli sviluppi futuri (cfr 4.3) sembrano prevedere una continuazione di questo stato di cose: gli attori pubblici finanziano in parte, improvement sui lotti – o sul canale nel caso dello water taxi – e l'attore privato ne miete i benefici grazie ad una presenza pervasiva e ad un controllo capillare della rendita assoluta (Harvey 1974, Harvey e Chatterjee 1974) e differenziale (Harvey 1982 pg:335); a fronte di questo la municipalità di Salford continua a rinunciare a percepire le spettanze relative alla section 106 ed alle public realm contributions .

In antitesi con la fase precedente, nella seconda fase cinque episodi su cinque si risolvono a favore del developer privato. L'unico modo in cui la municipalità riesce a estrarre un sostanziale beneficio dal development avviene nel momento in cui il progetto genera un introito fiscale sostanziale, tramite la creazione di nuovo imponibile, poiché i nuovi fabbricati generano nuove tasse per il comune. In aggiunta a questo, guadagni generati dai nuovi fabbricati, soggetti a Council Tax, saranno poi aumentati dalla concessione del 'new homes bonus' , un incentivo fiscale promosso dal governo Conservatore per sostenere il settore delle costruzioni.

Per poter comprendere pienamente quello che succede, bisogna inserirlo in un contesto di 'austerity policymaking' come quello implementato dal governo con-dem: da una parte diventa necessario reperire risorse fiscali aggiuntive da poter devolvere alla pianificazione economica del territorio o all'erogazione di servizi, dall'altra parte questo, avviene in un contesto di drammatici tagli³⁴, effettuati dal governo centrale nei confronti dei fondi erogati, a vantaggio delle amministrazioni locali. In sostanza l'amministrazione locale si trova a coprire, tramite lo stimolo dell'industria immobiliare locale, un vero e proprio buco di bilancio attraverso l'attività 'imprenditoriale' (a la Harvey 1989) e questo ridimensiona notevolmente la portata del successo dell'operazione.

Nella seconda fase, in definitiva, tutte le ipotesi (H1, H2, H3) sono verificate in quanto :

- (H1) ogni negoziato viene concluso a favore di Peel. La capacità del developer di fungere da

sarebbe rimasta vacante, tuttavia questa ipotesi non è emersa fra gli intervistati. È possibile – e ciò non esclude necessariamente la prima ipotesi- che la costituzione del Landing avesse a che fare con la necessità di retribuire alcuni attori interni alla coalizione di governance locale (Salford Star 2013b) i quali andranno poi ad esercitare posizioni dirigenziali all'interno della compagnia controllata che amministrerà il 'Landing'.

34 Considerando tutti i settori finanziati da grant erogati dal governo centrale i tagli si aggirano attorno al 30% (Hastings et al., 2013), tuttavia i contesti più poveri e le consituencies laburiste verranno colpiti maggiormente dal fenomeno (Watt, 2014)

collettore di capitali finanziari, che vengono poi reinvestiti per moltiplicare il potenziale di rendita differenziale, funge da asset critico.

- (H2): il progetto prioritizza la creazione di rendita fondiaria. Infatti negli episodi negoziali #1 #2 e #5, le implementazioni che avrebbero potuto limitare la crescita della rendita fondiaria vengono sconfitte.
- (H3): gli attori pubblici si trovano a dover contenere le implementazioni in grado di redistribuire la rendita fondiaria per mezzo di beni pubblici. Infatti la municipalità di Salford deve continuamente scegliere l'alternativa meno rischiosa per la continuazione del progetto anche se questa ha un valore minore in termini di beni pubblici. Parimenti la BBC si ritrova coinvolta in un progetto in cui accetta i termini del contratto proposti da Peel e questo – come evidenziato nell'episodio negoziale # 3 – comporta dei costi notevoli per la BBC.

L'esito finale dei round negoziali è un progetto che riesce molto bene a creare un contesto favorevole all'estrazione della rendita fondiaria, anche a discapito della creazione di beni pubblici. La dotazione di risorse di Peel origina un vero e proprio “systemic power” (Stone, 1980). Per quanto la minaccia di abbandono da parte di Peel rimanga una possibilità, almeno durante le prime fasi del negoziato è raro che il developer debba anche solo minacciare di farvi ricorso, in quanto gli attori pubblici si trovano in una posizione che non gli permette di 'sterzare' il progetto verso configurazioni maggiormente utili ai loro scopi. In ogni dato momento, i rapporti di forza all'interno della coalizione di governance si configurano in una maniera tale da assicurare che l'alternativa proposta da Peel non abbia, sostanzialmente, concorrenti.

In sintesi possiamo concludere che, nonostante le condizioni di mercato favorevoli, nonostante un élite politica coesa e capace, di produrre beni pubblici -almeno nel passato recente- per quanto riguarda Mediacity UK, attorno alla centralità del developer tutti gli attori pubblici trovano una collocazione; si mette in moto una vera e propria Growth Machine a propulsione finanziaria.

Bibliografia

- Aalbers, M. B. (2009). "The Globalization and Europeanization of Mortgage Markets". *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(2), 389–410.
doi:10.1111/j.1468-2427.2009.00877.x
- Aalbers, M.B. (2011). *Place, Exclusion, And Mortgage Markets*. Chichester, West Sussex, U.K.; Malden, MA: Wiley-Blackwell.
- Aalbers, M. B. (2012). *Subprime Cities: The Political Economy of Mortgage Markets*. Chichester, West Sussex, U.K: John Wiley & Sons.
- Aalbers, M. B. (2013). "The Real Estate/Financial Complex". Paper presented at the annual meeting of the SASE Annual Conference, University of Milan, Milan, Italy. Retrieved from http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/6/5/3/8/1/p653813_index.html?phpsessid=3o0lfopmc5pi1aethjk41vv9a0
- Allen, K. (2006, November 29). BBC Salford move at risk. *The Guardian*. Retrieved from <http://www.theguardian.com/media/2006/nov/29/bbc.broadcasting>
- Amin, A. (1994). *Post-Fordism*. Oxford ; Cambridge, Mass. Blackwell.
- Anon. (1992, May 3). Incassavo per la DC e il PCI. *Repubblica*. Retrieved from <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1992/05/03/incassavo-per-la-dc-il-pci.html>
- Anon. (1994, May 23). Varesine addio: sono di De Mico. *Corriere Della Sera*. Retrieved from http://archiviostorico.corriere.it/1994/maggio/23/Varesine_addio_sono_Mico_co_0_94052310984.shtml
- Anon. (2000, June 27). Una spa fra i proprietari dell'area, ma senza De Mico. *La Repubblica*. Retrieved from <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2000/06/27/una->

spa-fra-proprietari-dellarea-ma-senza.html?ref=search

- Anon. (2002, April 22). War and Peace and Quiet. The Guardian Arts. Retrieved from <http://www.theguardian.com/arts/critic/feature/0,1169,688710,00.html>
- Anon. (2005a). Progetto Garibaldi-Repubblica: sottoscritto il contratto di finanziamento. Newspages: real estate. Retrieved from http://www.newspages.it/dentro.asp?id_mess=1744
- Anon. (2005b, September 27). A Milano maxi lavori in corso. Il Sole 24 Ore. Retrieved from <http://www.ilsole24ore.com/fc?cmd=anteprema&codid=20.0.1422623994&chId=30&artType=Articolo&DocRulesView=Libero>
- Anon. (2006, June 6). 850 milioni investiti nell'area Varesine. Vivimilano Corriere Della Sera. Retrieved from http://milano.corriere.it/speciali/2006/06_Giugno/08/varesine.shtml
- Anon. (2009, September 7). Robert Hough is new NWDA chairman. Manchester Evening News. Retrieved from <http://www.manchestereveningnews.co.uk/business/business-news/robert-hough-is-new-nwda-chairman-923946>
- Anon. (2011, February 10). Bryan Gray moves on from Peel Media. Manchester Evening News. Retrieved from <http://www.manchestereveningnews.co.uk/business/business-news/bryan-gray-moves-on-from-peel-media-853772>
- Anon. (2012, October 7). Nuovo spazio nel cuore dell'Isola, nasce l'Incubatore dell'arte. Corriere Della Sera. Retrieved from http://milano.corriere.it/milano/notizie/cronaca/12_ottobre_7/isiola-incubatore-arte-associazioni-2112145624770.shtml
- Anon. (2012a, January 5). Peel Holdings submits plan for huge expansion of MediaCity. Manchester Evening News. Retrieved from <http://www.manchestereveningnews.co.uk/news/greater-manchester-news/peel-holdings-submits-plan-for-huge-678924>
- Anon. (2012b, August 14). Peel Holdings completes £70m swoop for Lowry Outlet Mall. Manchester Evening News. Retrieved from <http://www.manchestereveningnews.co.uk/business/markets/peel-holdings-completes-70m-swoop-1234133>

- Anon. (2014, January 8). Google Italia trasloca a Porta Nuova La sede nel palazzo a terrazze. Corriere Milano. Retrieved from http://milano.corriere.it/notizie/cronaca/14_gennaio_08/google-italia-trasloca-porta-nuova-sede-palazzo-terrazze-3d992e2a-787d-11e3-8d51-efa365f924c5.shtml
- Anselmi, G. (2013a). “Chicago: Ensnared in the web of global real estate finance. Mortgage meltdown and marginalization”. *Territorio* 65 (1), 331-336 doi: 10.3280/TR2013-065004
- Anselmi, G. (2013b). The Towers Debt Built. Paper presented at Sase 2013. Retrieved from <http://boa.unimib.it/handle/10281/48720#.VE0aUrMju1E>
- Arrighi, G. (1996). *Il lungo XX secolo : denaro, potere e le origini del nostro tempo*. Milano: Il saggiatore.
- Attuyer, K., Guironnet, A., & Halbert, L. (2012). “Turning pumpkins into carriages”: sustainable urban development and the financialization of “green” commercial real estate in France. *Journal of Urban Research*, (9). doi:10.4000/articulo.2155
- Baccaro, A. (2000, February 10). Garibaldi-Repubblica, ecco la città della moda. Corriere Della Sera. Retrieved from http://archivistorico.corriere.it/2000/febbraio/18/Garibaldi_Repubblica_ecco_citta_della_co_0_0002188448.shtml
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). “Two Faces of Power”. *American Political Science Review*, 56(04), 947–952. doi:10.2307/1952796
- Bagnasco, A., & Le Galès, P. (2000). *Cities in contemporary Europe*. Cambridge, UK ; New York : Cambridge University Press
- Bassett, K. (1996). “Partnerships, Business Elites and Urban Politics: New Forms of Governance in an English City?” *Urban Studies*, 33(3), 539–555. doi:10.1080/00420989650011906
- Bassett, K. (1999). Growth Coalitions in Britain’s Waning Sunbelt : Some Reflections. In *The Urban Growth Machine: Critical perspectives two decades later*.
- Bassett, K., & Harloe, M. (1990). Swindon: the rise and decline of a growth coalition. In *Place, Policy and Politics: do Localities Matter*. London: Routledge.
- Batty, L. C., & Hallberg, K. B. (2010). *Ecology of Industrial Pollution*. Cambridge University Press.

- Bellicini, L. (2011). Immobiliare, debito, città: considerazioni sui primi dieci anni del XXI secolo In *Le Grandi Città Italiane: Società E Territori Da Ricomporre*. Roma: Marsilio.
- Belligni, S., Ravazzi, S., & Salerno, R. (2009). Regime Urbano E Coalizione di Governo a Torino. *Polis*, 23(1), 5–30.
- Beltrame, G. (2004). La legislazione urbanistica regionale e i suoi esiti; la nuova legislazione urbanistica: obiettivi, attese, difficoltà. *Territorio*. 31(1)
- Big Lottery Fund. (2011). Millennium Now, Celebrating the legacy of the Millennium. Big Lottery Fund.
- Boatti, G. (2011). PGT Privati Gestiscono Tutto. In *La città venduta*. Roma: Italia Nostra.
- Bobbio, G., & Vallerga, M. (2010). Il governo del territorio tra legislazione urbanistica, ambientale e delle opere pubbliche. Milano: Giuffrè Editore.
- Boffi, M., Cofini, S., & Giasanti, A. (1972). *Città e Conflitto Sociale : inchiesta al Garibaldi, Isola e in altri quartieri periferici di Milano*. Milano: Feltrinelli.
- Bologna, S. (2010). *Le multinazionali del mare. Letture sul sistema marittimo-portuale*. Milano: EGEA.
- Borelli, G. (2007a). *Capitali del Nord-Ovest: la politica economica delle città italiane*. Milano: FrancoAngeli.
- Borelli, G. (2007b). Imprenditorialismo urbano e produzione di spazio creativo a Milano. *Archivio Di Studi Urbani E Regionali*. (88), 35-60.
- Bovone, L., Mazzette, A., & Rovati, G. (2005). *Effervescenze urbane: quartieri creativi a Milano, Genova e Sassari*. Milano: FrancoAngeli.
- Brambilla, C. (1992, May 1). Una tessera Un progetto. *Repubblica*. Retrieved from <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1992/05/01/una-tessera-un-progetto.html>
- Brenner, N. (2004). *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Brenner, N., & Theodore, N. (2002). "Cities and the Geographies of Actually Existing

Neoliberalism.” *Antipode*, 34(3), 349–379. doi:10.1111/1467-8330.00246

Brenner, Neil. (2001). “World City Theory, Globalization and the Comparative-Historical Method: Reflections on Janet Abu-Lughod’s Interpretation of Contemporary Urban Restructuring.” *Urban Affairs Review* 37 (1): 124–47.

Broadbent, J. (1989). “Strategies and Structural Contradictions: Growth Coalition Politics in Japan”. *American Sociological Review*, 54(5), 707–721. doi:10.2307/2117749

Brooks, T. (2013, February 20). We are sailing, into Salford. We are sailing, to the BBC... Manchester Evening News. Retrieved from <http://www.manchestereveningnews.co.uk/news/greater-manchester-news/new-water-taxi-stations-manchester-1334779>

Butt, R. (2006, June 15). BBC gives nod to Salford Quays for north-west base. *The Guardian*. Retrieved from <http://www.theguardian.com/media/2006/jun/15/broadcasting.bbc>

Carlucci, D. (2012, February 7). Ecco il “Pirellone bis”, costa 570 milioni Formigoni ha un eliporto e la foresteria. *La Repubblica*. Retrieved from http://milano.repubblica.it/cronaca/2012/02/07/news/ecco_il_pirellone_bis_costa_570_milioni_formigoni_ha_un_eliporto_e_la_foresteria-29455877/

Carra, I. (2010, April 29). Via libera al super grattacielo il Comune sfida il Pirellone bis - la Repubblica.it. Archivio - La Repubblica.it. Retrieved from <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2010/04/29/via-libera-al-super-grattacielo-il-comune.html>

Castells, M. (1979). *The Urban Question: A Marxist Approach*. Cambridge, MA: MIT Press.

Catella, M., & Doninelli, L. (2013). *Milano si alza. Porta nuova, un progetto per l’Italia*. Milano: Vita.

Cavola, L., & Vicari, S. (2000). “Napoli tra emergenza e governabilità: il monito della riqualificazione urbana”. *Rassegna Italiana Di Sociologia*, (4/2000). doi:10.1423/2552

Central Salford URC. (2006). *The Vision and Regeneration Framework for Central Salford*.

Christophers, B. (2009). “The BBC, the creative class, and neoliberal urbanism in the north of England”. *Environment and Planning A*, 40(10), 2313–2329. doi:10.1068/a4030

- Cochrane, A. (1999). Redifining Growth Politics for the Twenty First Ccentury. In *The urban growth machine: Critical perspectives two decades later*. New York: SUNY Press.
- Colaprico, P., & Fazio, L. (1992, May 10). Grandi appalti quattro fette. *Repubblica*. Retrieved from <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1992/05/10/grandi-appalti-quattro-fette.html>
- Clarke, S. L. (1990). “Precious” Place: the Local Growth Machine in an Era of global Restructuring. *Urban Geography*.11(2), 185-193.
- Comune Di Milano. (1984). Documento direttore del progetto passante.
- Comune Di Milano. (2000). Ricostruire la grande Milano.
- Comune Di Milano. (2003). Programma Integrato di Intervento Garibaldi *Repubblica*.
- Comune Di Milano. (2006a). Programma Integrato di Intervento Garibaldi Varesine.
- Comune Di Milano. (2006b). Programma Integrato di Intervento Isola Lunetta.
- Comune Di Milano. (2012). PGT Indice dei principali contenuti.
- Conlan, T. (2005, October 21). BBC gets closer to Manchester “Media Zone.” *The Guardian*. Retrieved from <http://www.theguardian.com/media/2005/oct/21/broadcasting.bbc2>
- Conlan, T. (2006, November 24). BBC in “financial limbo.” *The Guardian*. Retrieved from <http://www.theguardian.com/media/2006/nov/24/broadcasting.politicsandthedia>
- Conlan, T. (2011, May 10). BBC could move another channel to Salford. *The Guardian*. Retrieved from <http://www.theguardian.com/media/2011/may/10/bbc-salford-mark-thompson>
- Cox, K. R. (1991). “Questions of Abstraction in Studies in the New Urban Politics”. *Journal of Urban Affairs*, 13(3), 267–280. doi:10.1111/j.1467-9906.1991.tb00254.x
- Cox, K. R. (1993). “The local and the global in the new urban politics: a critical view”. *Environment and Planning D: Society and Space*, 11(4), 433 – 448. doi:10.1068/d110433
- Cox, K. R. (1998). “Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics”. *Political Geography*, 17(1), 1–23. doi:10.1016/S0962-6298(97)00048-6
- Cox, K. (2010). “The Problem of Metropolitan Governance and the Politics of Scale”. *Regional*

Studies, 44(2), 215–227. doi:10.1080/00343400903365128

Cox, K. R. (2011). “Commentary. From the New Urban Politics to the “New” Metropolitan Politics.” *Urban Studies*, 48(12), 2661–2671. doi:10.1177/0042098011413947

Cox, K. R., & Mair, A. (1988). “Locality and Community in the Politics of Local Economic Development”. *Annals of the Association of American Geographers*, 78(2), 307–325. doi:10.1111/j.1467-8306.1988.tb00209.x

Crainz, G. (2012). *Il paese reale: dall’assassinio di Moro all’Italia di oggi*. Roma: Donzelli Editore.

Cremonesi, M. (1999, August 19). La giunta punta alla Citta’ della Moda ma gli stilisti non ci credono. *Corriere Della Sera*. Retrieved from http://archiviostorico.corriere.it/1999/agosto/19/giunta_punta_alla_Citta_della_co_0_9908_19988.shtml

Cullingworth, B., & Nadin, V. (2006). *Town and Country Planning in the UK*. New York: Routledge.

Cushman & Wakefiled. (2014a). “Marketbeat Office Snapshot, United Kingdom.” Cushman & Wakefield Research.

Cushman & Wakefiled. (2014b). “Marketbeat Office Snapshot, Spain.” Cushman & Wakefield Research.

Cushman & Wakefiled. (2014c). “Marketbeat Office Snapshot, Nordic Markets.” Cushman & Wakefield Research.

Cushman & Wakefiled. (2014d). “Marketbeat Office Snapshot, Netherlands.” Cushman & Wakefield Research.

Cushman & Wakefiled. (2014e). “Marketbeat Office Snapshot, Germany.” Cushman & Wakefield Research.

Dahl, R. (1961). *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven: Yale University Press.

Davies, J. S. (2002). “Urban Regime Theory: A Normative-Empirical Critique.” *Journal of Urban Affairs*, 24(1), 1–17. doi:10.1111/1467-9906.00111

Davies, J. S. (2003). “Partnerships versus Regimes: Why Regime Theory Cannot Explain Urban

Coalitions in the UK". *Journal of Urban Affairs*, 25(3), 253–270. doi:10.1111/1467-9906.00164

DCLG. (2013). *The New Homes Bonus: Increasing the Number of Available Homes*. Department for Communities and Local Government. Retrieved from:

<https://www.gov.uk/government/policies/increasing-the-number-of-available-homes/supporting-pages/new-homes-bonus>

Deakin, N., & Edwards, J. (2005). *The Enterprise Culture and the Inner City*. New York: Routledge.

Deas, I., and Giordano B. (2003). "Regions, City-Regions, Identity and Institution Building: Contemporary Experiences of the Scalar Turn in Italy and England." *Journal of Urban Affairs* 25 (2): 225–46. doi:10.1111/1467-9906.t01-1-00007.

Dell'Agnesse, E. (2005). *La Bicocca e il suo territorio: memoria e progetto*. Milano: Skira.

Della Porta, D. (2006). *La politica locale: potere, istituzioni e attori tra centro e periferia*. Bologna: Il Mulino.

Dente, B. (1990). *Metropoli per progetti: attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano*. Società Editrice Il Mulino.

Denti, G., Mauri, A., & Belski, M. P. (2000). *Milano: l'ambiente, il territorio, la città*. Milano: Alinea Editrice.

Department of Communities and Local Government. (2013). "Local Government Finance Statistics - England."

Di Feo, G. (1994, February 6). *Codemi, tutti condannati*. *Corriere Della Sera*. Retrieved from http://archiviostorico.corriere.it/1994/febbraio/06/Codemi_tutti_condannati_co_0_9402068368.shtml

Diappi, L. (2009). *Rigenerazione urbana e ricambio sociale : gentrification in atto nei quartieri storici italiani*. Milano: F. Angeli : DIAP.

DiGaetano, A. (1993). *Urban Regimes in Comparative Perspective: The Politics of Urban Development in Britain*. *Urban Affairs Quarterly*, 29(1), 54–83.

DiGaetano, A., & Klemanski, J. S. (1993). "Urban Regimes in Comparative Perspective The Politics of Urban Development in Britain". *Urban Affairs Review*, 29(1), 54–83.

doi:10.1177/004208169302900103

- DiGaetano, A., & Klemanski, J. S. (1999). *Power and city governance: comparative perspectives on urban development*. Minneapolis: U of Minnesota Press.
- Digaetano, A., & Lawless, P. (1999). "Urban Governance and Industrial Decline Governing Structures and Policy Agendas in Birmingham and Sheffield, England, and Detroit, Michigan, 1980-1997". *Urban Affairs Review*, 34(4), 546–577.
doi:10.1177/10780879922184077
- DiGaetano, A., & Strom, E. (2003). "Comparative Urban Governance An Integrated Approach". *Urban Affairs Review*, 38(3), 356–395. doi:10.1177/1078087402238806
- Dixon, T., Raco, M., Catney, P., & Lerner, D. (2008). *Sustainable Brownfield Regeneration: Liveable Places from Problem Spaces*. Oxford ; Malden, MA : Blackwell
- Elia, P. (2011, June 18). Gli amici di Porta Nuova - ECONOMIA. Lettera 43. Retrieved from <http://www.lettera43.it/economia/personal/18990/gli-amici-di-porta-nuova.htm>
- Elkin, S. L. (1987). *City and Regime in the American Republic*. Chicago: University of Chicago Press.
- EPRA. (2005). *Global Real estate securities - Where do they fit in the broader market*. Retrieved from http://www.epra.com/media/Size_of_the_Total_Real_Estate_Markets.pdf
- Epstein, G. A. (2005). *Financialization and the World Economy*. Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- EUROSTAT. 2010. "Urban and Regional Statistics Reference Guide." Retrieved from: fromec.europa.eu/eurostat/ramon/statmanuals/files/KS-RA-07-005-EN.pdf
- EUROSTAT. 2014. "National Accounts by 10 Branches."
- Ex Urbe. (2011). *Peel and the Liverpool city Region*. Ex Urbe. Retrieved from <http://www.exurbe.org.uk/#!/publications/cgxm>
- Fainstein, S. S. (1994). *The city builders : property, politics, and planning in London and New York*. Oxford, UK; Cambridge, Mass.: Blackwell.
- Fainstein, S. S. (2008). "Mega-projects in New York, London and Amsterdam". *International*

Journal of Urban and Regional Research, 32(4), 768–785. doi:10.1111/j.1468-2427.2008.00826.x

- Fainstein, S. S., & Fainstein, N. (1983). Regime Strategies, communal resistance, and economic forces. In *Restructuring the City: The Political Economy of Urban Redevelopment* New York: Longman.
- Fainstein, S. S. (2001). *The City Builders: Property Development in New York and London, 1980-2000* Second edition. Lawrence: University Press of Kansas.
- Fareri, P. (1990). La progettazione del governo a Milano: nuovi attori per la metropoli matura. In *Metropoli per Progetti*. Bologna: Il Mulino.
- Fareri, P. (1991). Milano. Progettualità diffusa e difficoltà realizzativa. In *La costruzione della città europea negli anni '80*. Roma: Credito Fondiario.
- Feagin, J. R. (1987). "Review: Urban Political Economy: The New Paradigm Matures". *Contemporary Sociology*, 16(4), 517–519. doi:10.2307/2069910
- Finizio, M. (2013, May 16). Il Qatar compra il 40% di Porta Nuova a Milano. Casa24 - Il Sole 24 ORE. Retrieved from <http://www.casa24.ilsole24ore.com/art/mercato-immobiliare/2013-05-16/qatar-compra-porta-nuova-145534.php?uuid=AbRzrQwH>
- Finizio, M. (2014, July 24). Hines rifinanzia Porta Nuova Garibaldi: 450 milioni da un pool di banche. Ricevute offerte per oltre 3 miliardi. Casa24 - Il Sole 24 ORE. Retrieved from <http://www.casa24.ilsole24ore.com/art/mondo-immobiliare/2014-07-24/hines-rifinanzia-porta-nuova-154352.php?uuid=AbyKXO6J>
- Flyvbjerg, B., Bruzelius, N., & Rothengatter, W. (2003). *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*. New York: Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again*. New York: Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, B. (2006). "Five Misunderstandings About Case-Study Research." *Qualitative Inquiry* 12 (2): 219–45. doi:10.1177/1077800405284363.
- Fondazione Città della Moda. (2002). *Fondazione Città' Della Moda E Del Design Struttura e obiettivi*.

- Foot, J. (2003). *Milano dopo il miracolo: biografia di una città*. Milano: Feltrinelli Editore.
- Foster, J. B. (2006). Monopoly finance capital. *Monthly Review*, 58(7), 1–14.
- Foster, J. B., & McChesney, R. W. W. (2012). *The Endless Crisis: How Monopoly-Finance Capital Produces Stagnation and Upheaval from the USA to China*. New York: NYU Press.
- Fotia, M. (1999). *Debole come una quercia: il neoliberalismo di sinistra*. Bari: Edizioni Dedalo.
- Fraser, A., Murphy, E., & Kelly, S. (2013). Deepening neoliberalism via austerity and “reform”: The case of Ireland. *Human Geography*, 6, 38–53.
- Frattina, G. (2014, February 4). *Cavalcavia Bussa e centro civico: polemica all’Isola*. *Il Giornale*. Retrieved from <http://www.ilgiornale.it/news/milano/cavalcavia-bussa-e-centro-civico-polemica-allisola-988684.html>
- Friedmann, J. (1986). “The World City Hypothesis. *Development and Change*”, 17(1), 69–83. doi:10.1111/j.1467-7660.1986.tb00231.x
- Friedmann, J., & Wolff, G. (1982). “World city formation: an agenda for research and action”. *International Journal of Urban and Regional Research*, 6(3), 309–344. doi:10.1111/j.1468-2427.1982.tb00384.x
- Galbiati, W. (2012, April 18). *Ligresti chiesto fallimento delle holding Il pm lavora sulla bancarotta fraudolenta*. *Repubblica*. Retrieved from http://www.repubblica.it/economia/finanza/2012/04/18/news/ligresti_chiesto_fallimento_delle_holding_il_pm_lavora_sulla_bancarotta_fraudolenta-33504623/?ref=search
- Gallone, A. (2004, June 29). *Seduta a vuoto per Garibaldi Repubblica Progetto a rischio - la Repubblica.it*. *La Repubblica*. Retrieved from http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2004/06/29/seduta-vuoto-per-garibaldi-repubblica-progetto-rischio.mi_021seduta.html
- Gaspari, M. D. (2009). *Il malessere della città. Finanza immobiliare e inquietudini urbane*. Milano: ExCogita.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case Studies And Theory Development In The Social Sciences*. Cambridge MA, MIT Press.
- Gerring, J. (2006). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge University Press.

- Giordano, B., and Roller E.. 2003. "A Comparison of City Region Dynamics in the UK, Spain and Italy: More Similarities than Differences?" *Regional Studies* 37 (9): 911–27.
doi:10.1080/0034340032000143913.
- Goldstein, M. B. and Bonfantini M. (2007). *Milano incompiuta. Interpretazioni urbanistiche del mutamento*. Milano: Franco Angeli.
- Gotham, K. F. (2006). The Secondary Circuit of Capital Reconsidered: Globalization and the U.S. Real Estate Sector. *American Journal of Sociology*, 112(1), 231–275.
- Gotham, K. F. (2009). "Creating Liquidity out of Spatial Fixity: The Secondary Circuit of Capital and the Subprime Mortgage Crisis". *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(2), 355–371. doi:10.1111/j.1468-2427.2009.00874.x
- Grasso, M. (2014, July 12). E la via dell' Amore passa per il Terzo Valico. *Il Secolo XIX*. Retrieved from http://www.ilsecoloxix.it/p/la_spezia/2014/07/12/ARGtw5AB-valico_passa_terzo.shtml
- Haila, A. (1988). "Land as a Financial Asset: The Theory of Urban Rent as a Mirror of Economic Transformation". *Antipode*, 20(2), 79–101. doi:10.1111/j.1467-8330.1988.tb00170.x
- Haila, A. (1991). "Four Types of Investment in Land and Property". *International Journal of Urban and Regional Research*, 15(3), 343–365. doi:10.1111/j.1468-2427.1991.tb00643.x
- Haila, A. (2008). "From Annankatu to Antinkatu: Contracts, Development Rights and Partnerships in Kamppi, Helsinki". *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(4), 804–814. doi:10.1111/j.1468-2427.2008.00824.x
- Halbert, L., Henneberry, J., & Mouzakis, F. (2014). "Finance, Business Property and Urban and Regional Development". *Regional Studies*, 48(3), 421–424.
doi:10.1080/00343404.2014.895316
- Harding, A. (1991). "The rise of urban growth coalitions, UK-style?". *Environment and Planning C: Government and Policy*, 9(3), 295 – 317. doi:10.1068/c090295
- Harding, A. (1995). *Elite theory and growth machines*. In *Theories of urban politics*. London: Sage.
- Harding, A., Harloe, M., & Rees, J. (2010). "Manchester's Bust Regime?" *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(4), 981–991. doi:10.1111/j.1468-2427.2010.01013.x

- Harrison, J. (2013). "Rethinking City-regionalism as the Production of New Non-State Spatial Strategies: The Case of Peel Holdings Atlantic Gateway Strategy". *Urban Studies*, 51(11), 2315-2335. doi:10.1177/0042098013493481
- Harrison, J. (2014). "The rise of the non-state "place-based" economic development strategy". *Local Economy*, 29(4) 453-468. doi:10.1177/0269094214533650
- Harvey, D. (1974). "Class-monopoly rent, finance capital and the urban revolution". *Regional Studies*, 8(3-4), 239–255. doi:10.1080/09595237400185251
- Harvey, D. (1982). *The Limits To Capital*. Chicago: University of Chicago Press.
- Harvey, D. (1985). *The Urbanization of Capital: studies in the history and theory of capitalist urbanization*. John Hopkins University Press.
- Harvey, D. (1989). "From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism". *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 3–17. doi:10.2307/490503
- Harvey, D. (2008). The right to the city. *New Left Review*, (53), 23–40.
- Harvey, D., & Chatterjee, L. (1974). "Absolute Rent and the Structuring of Space By Governmental and Financial Institutions". *Antipode*, 6(1), 22–36. doi:10.1111/j.1467-8330.1974.tb00580.x
- Harvey, J., & Jowsey, E. (2004). *Urban Land Economics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hastings, A., Bailey, N., Besemer, K., Bramley, G., Gannon, M., & Watkins, D. (2013). *Coping with the cuts? Local government and poorer communities*. Joseph Rowntree Foundation. Retrieved from <http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/local-government-communities-full.pdf>
- Haver, F. (1996, November 16). Le " lenzuola d' oro " : assolto l' ex ministro Claudio Signorile. *Corriere Della Sera*. Retrieved from http://archiviostorico.corriere.it/1996/novembre/16/lenzuola_oro_assolto_ministro_Claudio_co_0_9611166668.shtml
- HEFCE. (2011). Annual Funding allocation 2011-12. Retrieved from <http://www.hefce.ac.uk/whatwedo/invest/institns/annallocns/archive/2011-12/>
- HEFCE. (2014). Annual funding allocations for 2014-15. Retrieved from

<http://www.hefce.ac.uk/whatwedo/invest/institns/annalocns/>

- Henderson, S., Bowlby, S., & Raco, M. (2007). "Refashioning Local Government and Inner-city Regeneration: The Salford Experience". *Urban Studies*, 44(8), 1441–1463.
doi:10.1080/00420980701373495
- Hernandez, J. (2009). "Redlining Revisited: Mortgage Lending Patterns in Sacramento 1930–2004". *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(2), 291–313.
doi:10.1111/j.1468-2427.2009.00873.x
- Hines. (2014). Hines REIT 2014 Portfolio Update As Of June 30, 2014.
- Hines. (s/d). Porta Nuova: brochure informativa. Retrieved from <http://www.porta-nuova.com/pdf/PORTA%20NUOVA.pdf>
- Hunter, F. (1953). *Community power structure a study of decision makers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Imbroscio, D. L. (1998). "Reformulating Urban Regime Theory: The Division of Labor Between State and Market Reconsidered". *Journal of Urban Affairs*, 20(3), 233–248.
doi:10.1111/j.1467-9906.1998.tb00420.x
- Imbroscio, D. L. (2003). "Overcoming the Neglect of Economics in Urban Regime Theory". *Journal of Urban Affairs*, 25(3), 271–284. doi:10.1111/1467-9906.00165
- Immergluck, D. (2008). From the subprime to the exotic: excessive mortgage market risk and foreclosures. *Journal of the American Planning Association*, 74(1), 59–76.
- ISTAT. (1981). *Censimento dell'industria 1981: Occupati Per Settore*.
- ISTAT. (1991). *Censimento dell'industria 1991: Occupati Per Settore*.
- ISTAT. (2011a). *Conti Economici Territoriali. Valore Aggiunto Per Branca Di Attività Economica a Prezzi Correnti. Italia, Lombardia E Province Lombarde. Anno 2011*.
- ISTAT. (2011b). "L'Italia in 150 Anni, Sommario Di Statistiche Storiche 1861-2010." Retrieved from: http://www3.istat.it/dati/catalogo/20120118_00/
- Jessop, B. (1994). *Post-Fordism and the State*. In *Post Fordism: a Reader*. Oxford: Blackwell.
- Jessop, B., and Ngai-Ling S. (2006). *Beyond the Regulation Approach: Putting Capitalist*

Economies in Their Place. Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.

- JLLS. (2012). "A New World of Cities." Jones Lang Lasalle. Retrieved from:
<http://www.joneslanglasalle.com/ResearchLevel1/JLL-A-New-World-of-Cities.pdf>
- JLLS. (2013a). "Pulse, Office Market Profile Naples." Jones Lang Lasalle.
- JLLS. (2013b). "Pulse, Office Market Profile Milan." Jones Lang Lasalle.
- JLLS. (2013c). "Pulse, Office Market Profile Madrid." Jones Lang Lasalle.
- JLLS. (2013d). "Pulse, Office Market Profile Turin." Jones Lang Lasalle.
- JLLS. (2013e). "Pulse, Office Market Profile Rome." Jones Lang Lasalle.
- JLLS. (2013f). "Pulse, Office Market Profile Birmingham." Jones Lang Lasalle.
- JLLS. (2013g). "Pulse, Office Market Profile Manchester." Jones Lang Lasalle.
- JLLS. (2013h). "Pulse, Office Market Profile Copenhagen." Jones Lang Lasalle.
- JLLS. (2013i). "Pulse, Office Market Profile Munich." Jones Lang Lasalle.
- JLLS. (2013j). "Pulse, Office Market Profile Frankfurt." Jones Lang Lasalle.
- JLLS. (2013k). "Pulse, Office Market Profile Barcelona." Jones Lang Lasalle.
- JLLS. (2013l). "Pulse, Office Market Profile Stockholm." Jones Lang Lasalle.
- JLLS. (2013m). "Pulse, Office Market Profile Rotterdam." Jones Lang Lasalle.
- JLLS. (2013n). "Pulse, Office Market Profile Amsterdam." Jones Lang Lasalle.
- JLLS. (2014). Global Markets Report: An active and competitive real estate landscape. Jones Lang Lasalle. Retrieved from http://www.jll.com/Research/GLOBAL%20MARKET%20PERSPECTIVE%20_%20Q4%202014.pdf?57e31a56-bc86-4b44-9e53-2f9bd10863b0
- Kaika, M., & Ruggiero, L. (2013). "Land Financialization as a "lived" process: The transformation of Milan's Bicocca by Pirelli". *European Urban and Regional Studies*, 0969776413484166. doi:10.1177/0969776413484166
- Kantor, P. & Savitch, H. (2002). *Cities in the international marketplace : the political economy of*

urban development in North America and Western Europe. Princeton: Princeton University Press.

- Kantor, P., & Savitch, H. v. (2005). "How to Study Comparative Urban Development Politics: A Research Note". *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(1), 135–151. doi:10.1111/j.1468-2427.2005.00575.x
- Kantor, P., Savitch, H. V., & Haddock, S. V. (1997). "The Political Economy of Urban Regimes. *Urban Affairs Review*", 32(3), 348 –377. doi:10.1177/107808749703200303
- Kevin, W. (1996). "Rereading urban regime theory: a sympathetic critique". *Geoforum*, 27(4), 427–438. doi:10.1016/S0016-7185(97)87197-7
- King, G. Keohane, R. and Verba.S. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- King, R. (2007). *Detonation: Rebirth of a City*. Warrington, UK : Clear Publications Limited.
- Kiss, J. (2007, May 31). BBC's Salford move confirmed. *The Guardian*. Retrieved from <http://www.theguardian.com/media/2007/may/31/broadcasting.bbc1>
- Krippner, G. R. (2005). "The Financialization of the American Economy". *Socio-Economic Review*, 3(2), 173–208. doi:10.1093/SER/mwi008
- Kulcsar, L. J., & Domokos, T. (2005). "The Post-Socialist Growth Machine: The Case of Hungary". *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(3), 550–563. doi:10.1111/j.1468-2427.2005.00605.x
- Kyrby, A., & Abu-Rass, T. (1999). Employing the Growth Machine Heuristic in a Different Political and Economic Context: The Case of Israel. In *The Urban Growth Machine: Critical Perspectives two Decades Later*. New York : SUNY press
- Land Registry. (2014a). House Price Index: GMA area. Retrieved from <http://landregistry.data.gov.uk/app/hpi>
- Land Registry. (2014b). Land Registry House Price Index. Retrieved from <http://landregistry.data.gov.uk/app/hpi>
- Landoni, E. (2005). *Il comune riformista: Milano, 1975-1985*. Milano: M&B.

- Lauria, M. (1999). Reconstructing Urban Regime Theory: Regulation Theory and Institutional Arrangements. In *The Urban Growth Machine: Critical Perspectives two Decades Later*.
- Lawless, P. (1994). "Partnership in Urban Regeneration in the UK: The Sheffield Central Area Study". *Urban Studies*, 31(8), 1303–1324. doi:10.1080/00420989420081171
- Leotta, N. (2002). *La nascita di una Università nuova, Milano-Bicocca: dal lavoro di fabbrica alla fabbrica del sapere*. Milano: Skira.
- Lizieri, C. (2009). *Towers of Capital: Office Markets & International Financial Services*. John Wiley & Sons.
- Logan, J. (1991). Gambling on Real Estate: Limited Rationality in the Global Economy. *Sociological Perspectives*, 34(4), 391.
- Longa, R. D. (2011). *Urban Models and Public-Private Partnership*. New York: Springer Science & Business Media.
- Memo, F. (2007). Nuove caratteristiche del sistema immobiliare e abitabilità urbana. Alcune evidenze a partire dal caso di Milano. *Sociologia Urbana E Rurale*, 84(1), 103–123.
- Memo, F. (2010). I grandi progetti di rinnovo urbano: genesi e impatti. *Quaderni Di Sociologia*, 54(52), 79–95.
- Memo, F., & Caudo, G. (2012). *Città di Pietra Case di Carta*. In *Finanza e Territorio*. Roma: Aracne.
- Mersey Basin campaign. (1997). *Building a Healthier Economy Through Cleaner Environment*. Retrieved from http://www.merseybasin.org.uk/archive/assets/55/original/55_Handley_Wood_Kidd_1997_Building_a_healthier_economy_through_a_cleaner_environment_midterm_report.pdf
- Mills, C. W. (1956). *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Mincuzzi, A. (2012, June 15). Crack da 400 milioni per le holding Ligresti. *Il Sole 24 Ore*. Retrieved from <http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2012-06-15/crack-milioni-holding-ligresti-064235.shtml?uuid=AbdGWXsF>
- Mincuzzi, A., & Pavesi, F. (2012, June 14). Holding Ligresti al verdetto sul fallimento. *Il Sole 24 ORE*. Retrieved from <http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2012-06-14/holding-ligresti-verdetto-fallimento-064138.shtml?uuid=AbncK1rF>

- Ministero dell'Interno. (2014). "Finanza Locale: Certificati Consuntivi." Retrieved from:
<http://finanzalocale.interno.it/apps/floc.php/in/cod/4>
- Ministero delle Infrastrutture e Trasporti. (2011). Banca Dati Territori&innovazione: PII Garibaldi
 Repubblica Milano. Retrieved from
<http://territoireinnovazione.mit.gov.it/component/sobi2/?sobi2Task=sobi2Details&catid=3&sobi2Id=67>
- Mollenkopf, J. H. (1983). *The Contested City*. Princeton N. J.: Princeton University Press.
- Molotch, H. (1976). "The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place".
American Journal of Sociology, 82(2), 309–332. doi:10.2307/2777096
- Molotch, H. & Logan, J. (1987). *Urban Fortunes : the political economy of place (20th anniversary ed., with a new pref.)*. Berkeley CA: University of California Press.
- Molotch, H. (1993). "The political economy of growth machines." *Journal of Urban Affairs*. 15(1), 29-53.
- Molotch, H. (1999). Growth machine links: Up, down, and across. In *The Urban Growth Machine: Critical perspectives two decades later*. New York : SUNY press
- Molotch, H., & Vicari, S. (1988). "Three Ways to Build The Development Process in the United States, Japan, and Italy". *Urban Affairs Review*, 24(2), 188–214.
 doi:10.1177/004208168802400202
- Monestiroli, T. (2012, February 1). Porta Nuova-Isola-Garibaldi cresce la foresta dei grattacieli - la Repubblica.it. La Repubblica. Retrieved from
<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2012/02/01/porta-nuova-isola-garibaldi-cresce-la-foresta-dei-grattacieli.html>
- Morgan, J. (2011, September 20). Salford's bold move to MediaCity's lights, cameras and action. *Times Higher Education*. Retrieved from :
<http://www.timeshighereducation.co.uk/news/salfords-bold-move-to-mediacitys-lights-cameras-and-action/417598.article>
- Morgan, S. L. (2013). *Handbook of Causal Analysis for Social Research*. Dordrecht: Springer Science & Business Media.

- Morgan, S. L., & Winship, C. (2007). *Counterfactuals and Causal Inference: Methods and Principles for Social Research*. New York: Cambridge University Press.
- Myerson, J., & Grant, L. (2001). *Making the Lowry*. Manchester: Lowry Press
- National Account Office. (2013). The BBC's move to Salford. Retrieved from http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/10143-001_The-BBCs-move-to-Salford.pdf
- Nationwide Building Societies. (2014). House Price Index, Regional Quartely Index. Retrieved from <http://www.nationwide.co.uk/about/house-price-index/>
- New Economy Commission. (2013). *Beyond the Arts: Economic and wider impacts of The Lowry and its programmes*. Manchester's commission for the New Economy.
- O'Connor, J. (1973). *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's Press.
- Offtopic. (2012). Perche il Tav si deve fare : gli attori economici coinvolti nell'affare. Retrieved from <http://www.offtopiclab.org/wp-content/uploads/2012/05/DossierNoTav1.pdf>
- Oliva, F. (1996). L'uso del suolo: scarsità indotta e rendita. In *Storia del capitalismo italiano*. Roma: Donzelli Editore.
- OpenPolis. (2014). "Open Bilanci." Open Polis. Retrieved from www.openbilanci.it.
- Pacewicz, J. (2012). "Tax increment financing, economic development professionals and the financialization of urban politics". *Socio-Economic Review*. doi:10.1093/ser/mws019
- Pagliari, G. (2010). *Corso di diritto urbanistico*. Milano: Giuffrè Editore.
- Pagni, L. (2000a, October 14). Due grattacieli per una sfida. *La Repubblica*. Retrieved from <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2000/10/14/due-grattacieli-per-una-sfida.html?ref=search>
- Pagni, L. (2000b, October 17). Con De Mico sarà guerra bloccheremo i grattacieli. *La Repubblica*. Retrieved from <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2000/10/17/con-de-mico-sara-guerra-bloccheremo-grattacieli.html>
- Palermo, P. C. (2009). *I limiti del possibile. Governo del territorio e qualità dello sviluppo*. Roma: Donzelli Editore.

- Panza, P. (2004, July 30). Una città della moda da 680 milioni di euro. Retrieved from http://archiviostorico.corriere.it/2004/luglio/30/Una_citta_della_moda_680_co_7_040730001.shtml
- Parkinson-Bailey, J. J. (2000). *Manchester: An Architectural History*. Manchester UK :Manchester University Press.
- Peck, J. (2012). Austerity urbanism. *City*, 16(6), 626–655.
- Peck, J. (2014). Pushing austerity: state failure, municipal bankruptcy and the crises of fiscal federalism in the USA. *Cambridge Journal Of Regions Economy And Society*, 7(1), 17–44.
- Peck, J., & Ward, K. (2002). *City of Revolution: Restructuring Manchester*. Manchester: Manchester University Press.
- Peel. (2011). corporate responsibility report. Retrieved from http://www.peel.co.uk/media/CSRPeel_2011.pdf
- Persiani, L., Pertuselli, T., & Verderio, A. (2011). *Il luogo dei NON:nuove identità per il cavalcavia Eugenio Bussa di Milano*. MA thesis. Politecnico di Milano
- Pickvance, C.g. (1986). “Comparative Urban Analysis and Assumptions about Causality.” *International Journal of Urban and Regional Research* 10 (2): 162–84. doi:10.1111/j.1468-2427.1986.tb00010.x.
- Pierre, J. (2005). “Comparative Urban Governance Uncovering Complex Causalities”. *Urban Affairs Review*, 40(4), 446–462. doi:10.1177/1078087404273442
- Quilley, S. (2000). “Manchester First: From Municipal Socialism to the Entrepreneurial City”. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(3), 601–615. doi:10.1111/1468-2427.00267
- Ravelli, F. (1988, August 3). Il colpo grosso dell’ architetto De Mico la nuova sede del Consiglio. *La repubblica*. Retrieved from <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1988/08/03/il-colpo-grosso-dell-architetto-de-mico.html>
- Rhodes, R. a. W. (1994). “The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain”. *The Political Quarterly*, 65(2), 138–151. doi:10.1111/j.1467-

- Riganti, P. (2007). *Mobilità senza Rete. usi del suolo e trasporti nella regione urbana*. In Milano Incompiuta. Franco Angeli/Diap. Milano.
- Rizzo, C. (2012, June 14). Ligresti, dichiarato il fallimento delle società immobiliari. Linkiesta.it. Retrieved from <http://www.linkiesta.it/fallimento-ligresti>
- Robinson, J. (2011). "Cities in a World of Cities: The Comparative Gesture." *International Journal of Urban and Regional Research* 35 (1): 1–23. doi:10.1111/j.1468-2427.2010.00982.x.
- Sacerdoti, M. (2006). I Comitati dell'Isola respingono il progetto Boeri per il PII Isola-De Castilia promosso da Hines, il mio intervento alla commissione territorio del Consiglio di Zona 9 (29/11/06). Retrieved from <http://www.msacerdoti.it/notizie06.htm>
- Sala, R. (2000, November 16). Verro: 'Una torre comunale'. *La Repubblica*. Retrieved from <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2000/11/16/verrouna-torre-comunale.html>
- Salford CC. (1985). *Salford Quays: The Development Plan*. Salford City Council.
- Salford CC. (1989). *Salford Quays: The Development Plan, Second Edition*. Salford City Council.
- Salford CC. (1991). *Draft Unitary Development plan*.
- Salford CC. (1995). *Unitary Development plan*.
- Salford CC. (2007). *Supplementary Planning Document: planning obligations*. Retrieved from <http://www.salford.gov.uk/d/planning-obligations-spd-final.pdf>
- Salford CC. (2008). *Salford Quays, Milestones*. Salford City Council. Retrieved from http://www.salford.gov.uk/d/milestones_v2.pdf
- Salford CC. (2009). *Shaping Central salford's spaces and places - public realm handbook*. Salford City Council.
- Salford CC. (2011). *Salford City Council - Record of Decision*. Retrieved from https://services.salford.gov.uk/solar_documents/decisions/CELM071111A1DECNTCE.DOC
- Salford CC. (2013). *Salford budget proposals published*. Retrieved 2014, from

<http://www.salford.gov.uk/pr-13-1003.htm>

Salford CC. (2014a). Greengate Regeneration Strategy. Salford City Council.

Salford CC. (2014b). Greengate to unlock £400 million for Salford. Salford City Council. Retrieved from <http://www.salford.gov.uk/pr-13-517.htm>

Salford Star. (2009, February 5). Salford University cuts. Retrieved from <http://www.salfordstar.com/article.asp?id=50>

Salford Star. (2010). North Vested Interest Development Agency? Retrieved from <http://www.salfordstar.com/article.asp?id=99>

Salford Star. (2011, April 8). Another Two Hundred Job Cuts At Salford University. Retrieved from <http://www.salfordstar.com/article.asp?id=934>

Salford Star. (2012a, January 18). How the public paid for Peel Holdings Salford Mediacity UK. Retrieved from <http://www.salfordstar.com/article.asp?id=1256>

Salford Star. (2012b). Peel Holdings Attempts To Hijack Salford Future. Retrieved from <http://www.salfordstar.com/article.asp?id=1484>

Salford Star. (2013a, January 28). salford Council Doubles spending at Mediacity UK. Retrieved from <http://www.salfordstar.com/article.asp?id=1673>

Salford Star. (2013b, May 7). Salford UTC MediacityUK Tech College to Open Sept 2014. Retrieved from <http://www.salfordstar.com/article.asp?id=1808>

Salford Star. (2013c, August 19). Salford Council pays almost £173.000 to the landing at mediacityUK CEO Company. Retrieved from <http://www.salfordstar.com/article.asp?id=1918>

SalfordOnline. (2013). MediaCityUK wins sustainability and environmental impact award. Retrieved from http://www.salfordonline.com/businessnews_page/45854-mediacityuk_wins_sustainability_and_environmental_impact_award.html

Salzano, E. (2011). "Vent'anni E Più Di Urbanistica Contrattata." In *La Città Venduta. I Quaderni Di Italia Nostra* 29. Roma: Italia Nostra.

Della Seta, P., Salzano, E. (1993). *L'Italia a sacco: come, negli incredibili anni '80, nacque e si*

diffuse Tangentopoli. Roma: Ed. riuniti.

Santamaría, G. (2013). *Urban Megaprojects: A Worldwide View*. Bingley UK: Emerald Group Publishing.

Santucci, G. (2013, March 30). Porta Nuova, lite sui progetti Ricorso da 16 milioni di euro. *Corriere Della Sera*. Retrieved from http://archiviostorico.corriere.it/2013/marzo/30/Porta_Nuova_lite_sui_progetti_co_0_2013_0330_afa63104-9906-11e2-9f47-67f495f3bdf6.shtml

Sassen, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.

Sassen, S. (2009). “When Local Housing Becomes an Electronic Instrument: The Global Circulation of Mortgages — A Research Note”. *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(2), 411–426. doi:10.1111/j.1468-2427.2009.00868.x

Sasso, M. (2012, October 18). Tutto pronto per il trasloco al “Formigone” costato 200 mln più di quanto dichiarato. *Il Fatto Quotidiano*. Retrieved from <http://www.ilfattoquotidiano.it/2010/10/14/tutto-pronto-per-il-trasloco-al-formigone-costato-200-mln-piu-di-quanto-dichiarato/71669/>

Saunders, P. (1986). *Social Theory and the Urban Question*. London: Routledge.

Savini, F. (2011). “1996-2011: l’odissea della programmazione negoziata nelle aree ex Falck di Sesto San Giovanni”. *Urbanistica*, 63(148), 104–117.

Savini, F. (2013). “What Happens to the Urban Periphery? The Political Tensions of Postindustrial Redevelopment in Milan”. *Urban Affairs Review*, 1078087413495809. doi:10.1177/1078087413495809

Schneider, M., & Teske, P. (1993). “The Antigrowth Entrepreneur: Challenging the “Equilibrium” of the Growth Machine”. *The Journal of Politics*, 55(03), 720–736. doi:10.2307/2131997

Schwartz, H., & Seabrooke, L. (2008). “Varieties of Residential Capitalism in the International Political Economy: Old Welfare States and the New Politics of Housing”. *Comparative European Politics*, 6(3), 237–261. doi:10.1057/cep.2008.10

Scott, P. (1996). *The Property Masters: A history of the British commercial property sector*.

London ; New York : Taylor & Francis.

- Sellers, J. M. (2002a). *Governing from Below: Urban Regions and the Global Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Sellers, J. M. (2002b). "The Nation-State and Urban Governance Toward Multilevel Analysis". *Urban Affairs Review*, 37(5), 611–641. doi:10.1177/107808740203700501
- Semi, G. (2011). *Zones of Authentic Pleasure: Gentrification, Middle Class Taste and Place Making in Milan*. *M/C Journal*, 14(5). Retrieved from <http://journal.media-culture.org.au/index.php/mcjournal/article/view/427>
- Soglio, E. (2001, April 7). *Garibaldi-Repubblica, 50 anni di liti*. *Corriere Della Sera*. Retrieved from http://archiviostorico.corriere.it/2001/aprile/07/Garibaldi_Repubblica_anni_liti_co_7_0104078476.shtml
- Soglio, E. (2004, May 18). *Ex Varesine, dopo 20 anni vince De Mico*. *Corriere Della Sera*. Retrieved from http://archiviostorico.corriere.it/2004/maggio/18/Varesine_dopo_anni_vince_Mico_co_7_040518020.shtml
- Stanghellini S., Copiello S. (2011) *Urban Models in Italy partnership forms territorial contexts tools results in Urban Models and Public-Private Partnership Milano: Springer*
- Stevenson, T. (1991). *Slow net asset growth hits Peel*. Retrieved October 22, 2014, from <http://www.independent.co.uk/news/business/slow-net-asset-growth-hits-peel-1414017.html>
- Stoker, J. (1995). *Regime theory and urban politics*. In *Theories of urban politics*. London: Sage
- Stone, C.N. (1980). "Systemic Power in Community Decision Making: A Restatement of Stratification Theory". *The American Political Science Review*, 74(4), 978.
- Stone, C.N. (1989). *Regime Politics*. Lawrence Kans: University Press of Kansas.
- Stone, C.N. (1998). "Regime Analysis And The Study Of Urban Politics, A Rejoinder". *Journal of Urban Affairs*, 20(3), 249–260.
- Stone, C.N. (2005). "Looking Back to Look Forward". *Urban Affairs Review*, 40(3), 309–341.

- Stone, C. N. (1988). "Preemptive Power: Floyd Hunter's "Community Power Structure" Reconsidered. *American Journal of Political Science*, 32(1), 82–104. doi:10.2307/2111311
- Stone, C. N. (1993). "Urban Regimes and the Capacity To Govern: A Political Economy Approach". *Journal of Urban Affairs*, 15(1), 1–28. doi:10.1111/j.1467-9906.1993.tb00300.x
- Stone, C. N. (1982). "Social Stratification, Nondecision-Making, and the Study of Community Power. *American Politics Research* 10 (3): 275–302. doi:10.1177/1532673X8201000301.
- Stone, C.N. (1980). "Systemic Power in Community Decision Making: A Restatement of Stratification Theory". *The American Political Science Review* 74 (4): 978.
- Streeck, W. (2011). "The Crises of Democratic Capitalism". *New Left Review*, (71).
- Streeck, W. (2013). *Tempo guadagnato: La crisi rinviata del capitalismo democratico*. Milano: Feltrinelli Editore.
- Strom, E. (1996). "In Search of the Growth Coalition American Urban Theories and the Redevelopment of Berlin". *Urban Affairs Review*, 31(4), 455–481. doi:10.1177/107808749603100402
- Struthers, T. (1997). "From Manchester Docks to Salford Quays: Ten Years of Environmental Improvements in the Mersey Basin Campaign". *Water and Environment Journal*, 11(1), 1–7. doi:10.1111/j.1747-6593.1997.tb00081.x
- Struthers, T. (2003). "The Redevelopment of Salford Quays, Greater Manchester". *The Planning Review*, 39(154), 11–18. doi:10.1080/02513625.2003.10556851
- Sweezy, P., & Magdoff, H. (1987). *Stagnation and the Financial Explosion*. New York: Monthly Review Press.
- Sweezy, P. (1994). *The Triumph of Financial Capital*. *Monthly Review* 46 (02).
- Swyngedouw, E. (1997). Neither Global nor Local: "Globalization" and the politics of Scale. In *Spaces of Globalization*.
- Tallon, A. (2013). *Urban Regeneration in the UK*. London: Routledge.
- The Economist. (2014). "Location, Location, Location," August 29. Retrieved from <http://www.economist.com/blogs/dailychart/2011/11/global-house-prices?>

zid=295&ah=0bca374e65f2354d553956ea65f756e0.

- The Lowry. (2010). The Lowry Info Pack. Retrieved from http://www.thelowry.com/Downloads/press/Info_Pack_2010.doc
- Theurillat, T., & Crevoisier, O. (2012). "The Sustainability of a Financialized Urban Megaproject: The Case of Sihlcity in Zurich". *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(6), 252-273 DOI: 10.1111/j.1468-2427.2012.01140.x
- Theurillat, T., & Crevoisier, O. (2013). "Sustainability and the Anchoring of Capital: Negotiations Surrounding Two Major Urban Projects in Switzerland". *Regional Studies*, 48(3), 501–515. doi:10.1080/00343404.2013.787160
- Theurillat, T., Corpataux, J., & Crevoisier, O. (2010). "Property Sector Financialization: The Case of Swiss Pension Funds (1992–2005)". *European Planning Studies*, 18(2), 189–212. doi:10.1080/09654310903491507
- TIAA-CREF. (2014, June 30). TIAA-CREF Asset Management Brochure. Retrieved from https://www.tiaa-cref.org/public/pdf/TCAM_Key_Differentiators.pdf
- Tocci, W. (2009). L'insostenibile ascesa della rendita urbana. *Democrazia E Diritto*, 1, 15.
- Travaglio, M., Gomez, P., & Barbacetto, G. (2012). *Mani pulite: La vera storia, 20 anni dopo*. Milano: Chiarelettere.
- UK Census. (1971). 1971 Census: Population for Salford. Registrar General for England and Wales.
- UK Census. (1981). 1981 Census: Population for Salford. Office of Population Censuses and Surveys.
- UK Census. (1991). 1991 Census: Population for Salford. Office of Population Censuses and Surveys.
- UNIECO. (s/d). A Unieco e Cmb appalto per il 1° lotto Porta Nuova Varesine. Retrieved from <http://www.unieco.it/Sezione.jsp?titolo=A+Unieco+e+Cmb+1%27appalto+per+il+1%EF%BF%BD+lotto+di+Porta+Nueva+Varesine&idSezione=356>
- Usher, A. (2012). U.K. Tuition Fees: Early Results Are In. Retrieved from <http://higherstrategy.com/uk-tuition-fees-early-results-are-in/>

- Vanuzzo, A. (2012, December 14). Unicredit chiude 1300 filiali e inaugura la sua nuova sede. Linkiesta.it. Retrieved from <http://www.linkiesta.it/unicredit-tower-hines-immobiliare>
- Vaudrey, H. F. (2013, May 13). Leaked memo reveals major cuts at the University of Salford. Retrieved October 23, 2014, from <http://www.independent.co.uk/student/news/leaked-memo-reveals-major-cuts-at-the-university-of-salford-8614280.html>
- Vicari, S. (2004). *La Città Contemporanea*. Bologna: Il Mulino.
- Vicari, S., & Molotch, H. (1990). "Building Milan: alternative machines of growth". *International Journal of Urban and Regional Research*, 14(4), 602–624. doi:10.1111/j.1468-2427.1990.tb00159.x
- Vitali, S., Glattfelder, J. B., & Battiston, S. (2011). "The Network of Global Corporate Control". *PLoS ONE*, 6(10), e25995. doi:10.1371/journal.pone.0025995
- Wainwright, T. (2009). "Laying the Foundations for a Crisis: Mapping the Historico-Geographical Construction of Residential Mortgage Backed Securitization in the UK". *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(2), 372–388. doi:10.1111/j.1468-2427.2009.00876.x
- Walker, R. A. (1974). "Urban Ground Rent: Building a New Conceptual Framework". *Antipode*, 6(1), 51–58. doi:10.1111/j.1467-8330.1974.tb00584.x
- Ward, C. (2013). *Ground-Rent Theory in the Production of Space: the case of North-West England's 'Atlantic Gateway'*, MA Thesis. Manchester University
- Ward, D. (1996, February 23). £64m lottery money awarded to Lowry centre in Salford. *The Guardian*. Retrieved from <http://www.theguardian.com/artanddesign/1996/feb/23/architecture.artsfeatures>
- Ward, K. (2000). "A Critique in Search of a Corpus: Re-visiting Governance and Re-interpreting Urban Politics". *Transactions of the Institute of British Geographers*, 25(2), 169–185. doi:10.1111/j.0020-2754.2000.00169.x
- Ward, K. (2003). "Entrepreneurial urbanism, state restructuring and civilizing "New" East Manchester". *Area*, 35(2), 116–127. doi:10.1111/1475-4762.00246

- Watt, N. (2014, January 30). Local government cuts hitting poorest areas hardest, figures show. *The Guardian*. Retrieved from <http://www.theguardian.com/society/2014/jan/30/local-government-cuts-poorest-areas>
- Weber, R. (2010). "Selling city futures: the financialization of urban redevelopment policy". *Economic Geography*, 86(3), 251–274.
- Wood, A. (1999). Organizing for Local Economic Development: the Growth Coalition as a Cross National Comparative Framework. In *The urban growth machine: Critical perspectives two decades later*. New York: SUNY Press.
- Wyly, E., Moos, M., Hammel, D., & Kabahizi, E. (2009). "Cartographies of Race and Class: Mapping the Class-Monopoly Rents of American Subprime Mortgage Capital". *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(2), 332–354.
doi:10.1111/j.1468-2427.2009.00870.x
- Yin, R. K. (2013). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks : SAGE Publications.