

domus

€5.00
Gennaio/January 2020 €19.00 Italy only. Periodico mensile d. usc. 03/01/20

A €25.00 / B €21.00 / CHCHF 20.00
CH Canton Ticino CHF 20.00 / D €19.90
E €19.95 / F €16.00 / I €10.00 / J €3.300
NL €16.50 / P €19.00 / UK €18.99 / USA \$19.95
Poste Italiane S.p.A.
Speciazione in Abbonamento Postale
D.L. 353/2003, (conv. in Legge 27/02/2004 n.46),
Articolo 1, Commat. 1, DCB-Milano



9 770012 537009

N. 1042

Gennaio / January 2020

Partecipazione radicale e progettazione collaborativa

Radical participation and collaborative design

Testo/Text Christian Salewski e/and Simon Kretz

Oggi il ruolo dell'esperto è messo in discussione dalla società. A Zurigo, i progettisti rispondono con un progetto argomentativo

È possibile collocare una casa sull'albero in un denso quartiere del centro città? O magari in un parco pubblico? Il signore di mezza età che ha costruito il delicato modello in scala 1:200 della casa sull'albero afferma che è possibile. E sostiene la propria visione di fronte allo studente, all'architetto e all'insegnante in pensione, che invece non sono altrettanto sicuri. In qualità di progettisti e moderatori, ci troviamo assieme a loro in un'enorme rimessa ferroviaria in disuso, a Zurigo. Fa freddo, ma le discussioni tra le 80 o 100 persone riunite intorno a quattro grandi tavoli coperti di modelli sono accese. Quello del marzo 2017 è stato il terzo seminario in un processo di partecipazione dal basso alla progettazione urbana per l'area di Neugasse, un terreno situato in posizione centrale nell'Industriequartier di Zurigo. Su questa fetta di territorio, tra il parco di Josefweise e le principali direttrici ferroviarie, la società immobiliare statale SBB Immobilien, una divisione delle ferrovie pubbliche federali svizzere, mira a sviluppare un denso quartiere a uso misto.

SSB Immobilien ha interpellato gli abitanti riguardo alla loro visione del futuro della zona quale passo iniziale, anziché conclusivo, del processo di pianificazione. Perciò, insieme ai nostri *partner* di progettazione, ascoltiamo e valutiamo gli argomenti, supportandone quindi la conversione in configurazioni spaziali tramite la realizzazione di modelli in scala. Nel corso di sei mesi e cinque seminari basati su scenari possibili, la domanda iniziale, ossia "come vi piacerebbe vivere qui in futuro?", rivolta a un gruppo misto di circa 200 persone) si dispiega attraverso un processo di progettazione iterativo che si traduce in un piano generale per 60.000 m² per abitazioni, uffici, un parco, una scuola e spazi per attività produttive leggere. Per tutti i soggetti coinvolti, si è trattato di una nuova esperienza del processo di sviluppo urbano. Ma come ci siamo arrivati?

La Svizzera è orgogliosa del suo sistema politico stabile, basato sulla democrazia diretta e sull'assenza di politici di professione. Il sistema tripartito sui livelli locale, cantonale e federale attribuisce il potere maggiore al livello comunale, e meno a quello federale. I Governi sono formati da una coalizione tra tutti i partiti e le decisioni vengono prese in base al consenso. Le votazioni dirette sono comuni, alcune obbligatorie, altre attivate a seguito di petizioni. Nell'ambito della pianificazione, ciò si traduce in una tradizione che favorisce progetti che prevedono una sequenza di piccole fasi e che possono richiedere molti anni per essere completati.

Tuttavia, la Svizzera non fa eccezione a quella crisi di fiducia nei confronti delle autorità che ha preso piede a partire dagli anni Settanta, e procedure di pianificazione troppo prolungate hanno portato sempre più spesso al fallimento di progetti di grande por-

tata. A Zurigo, nel 1973, fu cancellato il piano per una nuova metropolitana, sebbene le prime stazioni fossero già in costruzione. Nel 2001, quando dopo 30 anni di pianificazione il famigerato progetto HB Südwest / Eurogate delle ferrovie svizzere - un intervento di sviluppo immobiliare del tutto fuori scala progettato per sorgere sopra e lungo i binari della stazione centrale di Zurigo - è stato abbandonato, è apparso finalmente chiaro che spendere milioni di franchi in pianificazione affidandosi innanzitutto a politici e tecnici, e chiedendo il parere del pubblico solo in seguito, non era la prassi più intelligente.

Il processo di pianificazione è stato più spesso incentrato sullo sforzo di unire i diversi proprietari terrieri piuttosto che gli abitanti. Nel quartiere Zurigo-Ovest, i siti industriali dismessi dagli anni Ottanta appartenevano a numerosi e diversi tipi di proprietari, il che rendeva impossibile la tradizionale pianificazione dall'alto. Il dipartimento di Pianificazione urbana, diretto da Franz Eberhard, ha avviato così un processo di pianificazione collaborativa. Nel 1996-1997 è stato istituito un organismo denominato *Stadtforum*, simboleggiato, letteralmente, da una tavola rotonda attorno alla quale avrebbero preso posto tutti i proprietari e le circoscrizioni cittadine. Il risultato è stato un piano generale per Zurigo-Ovest che copriva metà dell'Industriequartier e che oggi, circa 25 anni dopo, è in corso di realizzazione. In termini di processo, scala ed esito, l'iniziativa ha avuto un successo senza precedenti in Svizzera, tale da portare a un cambiamento della pianificazione urbana.

Dopo il successo dello *Stadtforum*, alla fine degli anni Novanta le procedure di pianificazione collaborativa sono diventate lo *standard* per le complesse attività di sviluppo urbano che coinvolgono una pluralità di parti interessate come proprietari terrieri, circoscrizioni cittadine e organizzazioni a tutela del patrimonio e della natura. Allo stesso tempo, presso l'ETH di Zurigo, i docenti Jakob Maurer e Bernhard Scholl hanno ulteriormente sviluppato la metodologia per la pianificazione e in seguito hanno coniato il termine *Testplanung* ("processo di pianificazione basata su test"). Prima da solo, poi con Scholl come assistente, Maurer aveva aperto la strada a questo approccio a Vienna nel 1985. I due hanno poi continuato a svilupparlo in un altro progetto urbanistico a Francoforte e Scholl ha ulteriormente elaborato la metodologia nella sua tesi del 1995.

Per quanto il *Testplanung* sia uno strumento informale, le parti interessate sottoscrivono l'impegno a legarsi volontariamente ai risultati. Il processo segue le normali procedure di pianificazione, ma con speciali modalità di partecipazione. Nell'ultimo decennio, il *Testplanung* si è evoluto in un formato più standardizzato: nella maggior parte dei casi, da tre a cinque *team* di pianificazione interdisciplinari, guidati da uno studio di architettura o di architettura del paesaggio, formulano proposte che tengono in considerazione anche l'ambiente immediatamente circostante e il suo contesto fisico e sociale. Questi esperimenti di progettazione sono discussi



Andy Gawlowski, courtesy Röntgenplatzfest

in seminari da un gruppo composto da un massimo di 30 rappresentanti delle parti interessate e da tutti i *team* di pianificazione.

Dopo ogni seminario, una commissione indipendente di esperti trae conclusioni e distribuisce compiti specifici a ciascun gruppo, ma coinvolge a livello pratico sia gli abitanti, collettivamente o individualmente, sia le parti interessate. Tali compiti comprendono, per esempio, ridisegnare i confini dei singoli appezzamenti o ottenere consigli di intermediazione su questioni relative al patrimonio. Il processo richiede una preparazione approfondita, buona volontà da parte di tutti gli attori e una selezione di *team* di pianificazione ed esperti aperti al pensiero collaborativo e al dialogo progettuale. Per gli architetti svizzeri, saldamente radicati in un atteggiamento progettuale focalizzato sull'oggetto e sul singolo autore, ciò rappresenta un cambiamento. Il ruolo del design si sposta verso un'azione cognitiva più generale che include scoprire il potenziale esistente, far emergere conflitti latenti ed esplorare progetti in grado di risolverli.

Nel 2016, quando SSB Immobilien ha iniziato a sviluppare Neugasse, era ormai chiaro che i processi decisionali dall'alto sarebbero probabilmente falliti, anche perché la società aveva assistito al diffondersi di un atteggiamento critico nei confronti di progetti di sviluppo urbano di alto profilo su terreni già di pubblica proprietà, accusati di contribuire alla gentrificazione: come nel caso di Europaallee, intervento di sviluppo urbano su larga scala nella

zona della stazione centrale di Zurigo, concepito nei primi anni 2000 e attualmente in fase di completamento. Europaallee è il prodotto di un *Testplanung* attuato dopo il fallimento di Eurogate, un progetto rispetto al quale è meno fuori scala e maggiormente attento alle aree circostanti. Si tratta di un insediamento ad alta densità e di media altezza, composto principalmente da spazi per uffici e con solo una piccola percentuale occupata da abitazioni, alcune delle quali costruite in ottica non-profit.

Tuttavia, l'iniziale *Testplanung* è stato più una collaborazione tra esperti, amministrazione comunale e designer, e non ha coinvolto direttamente utenti e abitanti. In più, non ha garantito alcun risultato particolare. Al momento del suo concepimento, la città di Zurigo considerava Europaallee un successo solo perché il costruttore doveva fornire una piccola percentuale di alloggi, mentre in precedenza lo sviluppo del centro si era concentrato principalmente su architettura per uffici. Vent'anni dopo, tuttavia, Europaallee suscita critiche per la bassa percentuale di alloggi e l'alto costo degli affitti. Le voci critiche sostengono che, avendo le ferrovie svizzere acquisito la concessione di costruire su terreno pubblico, ottenuto in parte tramite espropriazione e in parte con acquisto diretto, gli investimenti sarebbero dovuti andare a beneficio della comunità.

Negli anni Ottanta, l'Industriequartier - che ospita il sito di Neugasse - fu segnato dalla battaglia per la trasformazione di un incrocio pesantemente trafficato nell'attuale Röntgenplatz. L'iniziativa ha visto gli abitanti di un quartiere operaio in fase di gentrificazione coalizzarsi in un movimento contro il piano del traffico della città. L'immediatezza dell'accesso al sistema di voto diretto della Svizzera è stato decisivo e gli abitanti del quartiere si sono aggiudicati ben otto votazioni pubbliche - un risultato senza

In alto: vista aerea di Röntgenplatz, nel cuore dell'Industriequartier di Zurigo. Negli anni Ottanta è nato il festival omonimo da un'azione collettiva dei cittadini

Top: aerial view of Röntgenplatz, in Zurich's Industry Quarter's heart. In the eighties a citizens' collective established the festival of the same name

precedenti - per bloccare il previsto allargamento delle strade. Röntgenplatz è diventata così una zona pedonale e simbolicamente il cuore del quartiere con l'elettorato più di sinistra di tutta la Svizzera. Ogni anno, a luglio, questa vittoria viene ricordata con un piccolo festival.

Consapevoli della vicenda, gli operatori immobiliari coinvolti nel progetto del sito di Neugasse, situato a pochi passi da Röntgenplatz, hanno deciso a favore di un processo partecipativo radicale, nato da un piano di riflessione critica che ha portato l'esperienza del *Testplanung* a un livello successivo, aprendolo al pubblico. Il sistema ha affrontato un'idea di pubblico più diversificato, formato da gruppi differenti, legati da rapporti più articolati, piuttosto che solamente da tre o cinque gruppi uguali. Il processo e il conseguente piano generale sono stati considerati un successo, soprattutto grazie al modo in cui i vecchi edifici sono stati trasformati. Tuttavia, l'iniziativa deve ancora affrontare la resistenza dell'organizzazione di attivisti Noigass, che contesta la bassa percentuale di alloggi non-profit, che non è stata discussa nei seminari. È interessante notare come il gruppo, formatosi durante i seminari stessi, abbia avuto un impatto sul dialogo tra gli imprenditori e la città, necessario per ottenere il voto pubblico.

Come in molti Paesi, il panorama politico svizzero si sta polarizzando tra le principali città da una parte e le aree rurali dall'altra. Mentre le prime dispongono di grandi dipartimenti di pianificazione professionale e di politiche progressiste e pro-pianificazione, le seconde sono radicate in culture resistenti alla pianificazione e non sono amministrate da professionisti. Le procedure di *Testplanung* si stanno imponendo tuttavia in entrambi gli ambienti, anche se la partecipazione può differire in quanto a natura. Nei progetti partecipativi informali rimangono aperte delle sfide fondamentali, in particolare riguardo al tipo di partecipazione: le persone di bassa estrazione socioeconomica, quanti guardano con scetticismo alla pianificazione e i giovani risultano infatti spesso assenti.

Pertanto, questi approcci rischiano ancora di fallire, sebbene questo fallimento in Svizzera ricada più dalla parte degli operatori immobiliari, poiché la maggior parte degli interventi di sviluppo sono regolati dal voto democratico diretto.

Il paradosso di Böckenförde suggerisce che uno Stato liberale vive di presupposti che non è in grado di garantire. Questo è vero in qualsiasi contesto secolare democratico. Quindi, sebbene l'esperienza svizzera sia altamente specifica e non possa essere trapiantata direttamente in altri contesti politici - così come muta il ruolo del progetto e del progettista, passando da un ruolo esclusivo a un ruolo socialmente inclusivo - allo stesso modo c'è un cambiamento nel rapporto tra costruttori e pubblico, rappresentato dal passaggio da un processo basato sul dialogo tra due parti a quello caratterizzato da una discussione tra più parti. La lezione più importante che abbiamo imparato è che la partecipazione e la collaborazione nella pianificazione rappresentano il fulcro di un'azione duratura - per tutti i soggetti coinvolti - e possono promuovere progetti coraggiosi.

Christian Salewski (1974) e Simon Kretz (1982) hanno fondato lo studio di architettura e pianificazione urbana Christian Salewski and Simon Kretz Architekten a Zurigo nel 2014. Affiancano all'attività professionale quella dell'insegnamento.

The expert is being questioned across society. In Zurich, planners are addressing this crisis with argumentative design

Can you place a tree-house in a dense, inner-city quarter? Or even in a public park? The middle-aged man who built the delicate 1:200 scale model of the tree house argues that you can. He's making his point to the student, the architect, and the retired teacher, who are not so sure that you can. As participating designers and moderators, we are standing with them in a huge, disused train shed in Zurich. It is cold, but discussions among the 80 to 100 people gathered around four large tables with models are intense. The workshop in March 2017 was the third in a process of radical participation in the urban design of the Neugasse area, a central plot in Zurich's Industry Quarter. The state-owned real estate company SBB Immobilien, a division of the public Federal Swiss railway, aims to develop a dense, mixed-use quarter in this slice of land between the Josefwiess park and the main railway lines.

SBB Immobilien have started, and not ended, the design process by asking the people what they envisioned. So we listen, along with our design partners, we weigh arguments, and then we support the translation into spatial configurations in scale models. Over the course of six months and five scenario-based workshops, the initial question of "How would you like to live here in the future?" to a mixed group of about 200 people - anyone could sign up for four mid week evenings and one day on a weekend - unfolds into an iterative design process that results in a masterplan for 60,000 square metres of housing, offices, a park, a school, and light industry. For everybody involved, this is a new experience of how urban development is done. But how did we get there?

Switzerland prides itself on its stable, small-state political system based on direct democracy and non-professional politicians. The tripartite local-cantonal-federal system puts most power on the communal level, and least on the federal. Governments are formed by all parties together, and decisions are arrived at through consensus. Direct votes are common. Some are compulsory but others can be triggered by petitions. For planning, this translates into a tradition which favours small-step, incremental projects that can take many years to be implemented.

Yet Switzerland is no exception to the ongoing crisis of trust in experts that started in the 1970s, and the drawn-out planning procedures increasingly led to the failure of grand projects. In Zurich, the new underground was voted down in 1973 although the first stations were already under construction. When, after 30 years of planning, the infamous HB Südwest / Eurogate project by the Swiss railway - an out-of-scale real estate development above and along the tracks at Zurich main station - was abandoned in 2001, it became clear that spending millions of francs on planning in political and expert circles first, and asking the public second, was not the smartest thing to do.

The planning process was often more focused on creating unity amongst diverse land-owners rather than users. In Zurich-West, the fallow factory sites that emerged during de-industrialisation in the 1980s were owned by many, diverse types of owners, which made traditional top-down planning impossible. The city planning department, directed by Franz Eberhard, initiated a collaborative planning process. In 1996-1997 *Stadtforum* was established, symbolised, very literally, by a round table about which all the relevant

owners and city departments would meet. The result of this was an overarching master plan of Zurich-West covering half of the Industriequartier. It is still being realised today, some 25 years later. In Switzerland, this operated at an unprecedented scale, process, and success that changed urban planning.

Following the success of the *Stadtforum* in the late 1990s, collaborative planning procedures became standard for complex urban development tasks that involve a wide array of stakeholders, such as landowners, city departments as well as heritage and nature groups. At the same time, at ETH Zurich, professors Jakob Maurer and Bernhard Scholl further developed the methodology for spatial planning and later coined the term *Testplanung*, or test planning procedure. Maurer first, and Scholl with him as his assistant, pioneered the test planning approach in Vienna in 1985. They continued to develop it in another urban development project Frankfurt and Scholl further elaborated the methodology in his 1995 dissertation.

While *Testplanung* is an informal instrument, the participating parties sign to bind themselves voluntarily to the results. The process follows the regular planning procedures but with special participative procedures. Over the past decade, *Testplanung* has developed into a more standardised format. In most cases, three to five interdisciplinary planning teams led by an architecture or landscape-architecture office design proposals, consider the immediate surroundings and its larger physical and social context. In two to three workshops, these design experiments are discussed by a group of up to 30 stakeholders, and all planning teams.

After each workshop, an independent expert commission draws conclusions and gives out specific working tasks to each team, but they also hand tasks to the public or collectively or individually, to stakeholders. These might include: redrawing plot borders or getting intermediary advice on heritage issues. The process needs thorough preparation, goodwill by all actors, and a selection of planning teams and experts that are open to collaborative thinking and design dialogue. For Swiss architects, firmly rooted in an object-focused, single-author design attitude, it is a change. The role of design shifts towards a more general cognitive action that includes unearthing existing potentials, surfacing latent conflicts, and exploring designs that can resolve them.

When SBB Immobilien started to develop Neugasse in 2016, they knew that top-down procedures were likely to fail - not least because the company had increasingly drawn criticism for high-profile urban development projects on formerly public land that stand accused of contributing to gentrification, such as Europaallee, the large-scale urban development adjacent to Zurich main station currently nearing completion. Europaallee was the result of a *Testplanung* after the failure of Eurogate, but less out-of-scale and with more attention to the adjacent quarters. The high-density, mid-rise quarter is mainly for offices and contains only a small percentage of housing, of which a few are not-for profit.

Yet early test planning was rather a collaboration of experts, the city and designers and did not fully embrace users and inhabitants. It doesn't guarantee any particular outcomes. At the time of its conception, the City of Zurich regarded Europaallee as a success in that the developer had to provide any housing at all, as inner-city development then mainly focused on offices. Twenty years later, however, Europaallee draws criticism for its low percentage of housing and its high rental prices. Critics argue

that since Swiss railways acquired it partly by expropriation and partly by direct purchase of public land, its developments should benefit the public good.

In the 1980s, the Industriequartier - where the Neugasse site is located - became defined by the fight for the transformation of a heavily used intersection into the the current Röntgenplatz square. The struggle brought together inhabitants of a gentrifying workers' quarter into an activist movement against the city's traffic planning. The easy access to Switzerland's direct voting system was decisive, and the neighbourhood won an unsurmounted eight public votes to stop the planned enlargement of streets. Instead, the Röntgenplatz became a traffic-free square, and the symbolic heart of Switzerland's most left-voting district. Each year in July, a small festival celebrates this victory.

Aware of this history, the developers for the Neugasse site, located only a few steps away from Röntgenplatz, decided in favour of a radical participatory process, born out of a critical reflection on *Testplanung* that took the experience of test planning to a next level by opening it up to the public. The system dealt with a more complex idea of the public: i.e. different groups in manifold relations rather than just 3 to 5 equal groups. The process and the resulting master plan were considered a success, especially because of the way old buildings have been transformed. However the project still faces resistance by the activists' organisation "Noigass" who oppose the percentage of not-for-profit housing which was not up for discussion in the workshops. Interestingly the group, formed out of the workshops, has had an impact on the city-developer dialogue required to win the public vote.

As in many countries, Switzerland's political landscape is polarising between major cities and rural areas. While the former feature large, professional planning departments and progressive, pro-planning politics, the latter are rooted in small-state, cultures resistant to planning administered by non-professionals. Test planning procedures are nonetheless thriving in both environments, even if participation can differ in kind. There remain fundamental challenges in those informal participative projects particularly in the people who participate; often missing are people of low socio-economic background, people sceptical of planning, and young people. So these approaches still risk failure, although this "failure" in Switzerland is on the side of the developer, because most development is vouchsafed by direct democratic vote.

The Böckenförde dilemma suggests that a state relies on pre-requisite values that it cannot provide itself. This is true in any democratic secular context. So although the Swiss experience is highly specific, just as there is a changing role of design, and designers, from an exclusive towards an inclusive role in society; so there is a change in the relation between developers and the public, shifting from one determined by dialogue between two parties to one characterised by a multi-party discussion. The most important lesson we have learned: participation and collaboration in planning is the core of lasting agency - for all involved - and can promote courageous design.

Christian Salewski (1974) and Simon Kretz (1982) founded the architectural and urban-planning office Christian Salewski and Simon Kretz Architekten in Zurich in 2014. They combine the work of the practice with teaching.