

# SESSIONE 9

## Politiche urbane nei paesi dell'UE

### Politiche urbane nei paesi dell'UE

MARICHELA SEPE

L'importante posizione occupata oggi dalle città nella società europea ha incoraggiato gli Stati membri e la Commissione europea ad adottare misure per l'elaborazione di un'agenda urbana per l'UE.

Dal 2011, con diverse azioni, il Parlamento europeo sta proponendo un rafforzamento delle politiche urbane UE chiedendo un Libro Bianco delle politiche europee.

Tra le tappe che stanno segnando questo percorso che porterà nel corso del 2014 alla presentazione dell'Agenda urbana europea, quelle del 2013 in cui UN-HABITAT ha chiesto un contributo al Consiglio europeo da presentare alla conferenza HABITAT III nel 2016, e in cui il Comitato delle regioni ha provveduto alla stesura del documento "Verso un'agenda urbana integrata per l'UE", e quelle del 2014 in cui Eurocities ha presentato la sua politica per Agenda urbana e in cui il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE) ha chiesto una partecipazione attiva di tutti i tipi di città - piccole, medie e grandi - nel processo di policy making, sono alcune delle più significative.

Gli abitanti delle città si muovono oggi intorno ad agglomerati sempre più grandi. Al fine di rendere più facile la vita di tutti gli abitanti, si stanno realizzando reti con i comuni limitrofi per organizzare la mobilità, la pianificazione territoriale, gli spazi verdi e l'economia su scala appropriata. Questi agglomerati richiedono un modello aggiornato di governance e una visione a lungo termine per assicurare risultati coerenti e tangibili. Diventa a riguardo necessario puntare su due aspetti essenziali per la qualità delle politiche dell'UE: il miglioramento della governance multi-livello e il conseguente coinvolgimento più diretto delle città; il rafforzamento del coordinamento delle politiche settoriali dell'Unione al fine di ottenere alle esigenze di sviluppo urbano.

Rispetto a tali questioni, si intende raccogliere contributi che prestino particolare attenzione a:

- Le evoluzioni delle politiche urbane nei paesi membri della comunità europea
  - Le iniziative europee per la politica urbana europea
- Rispetto a queste principali tematiche, gli argomenti da approfondire in riferimento ai territori europei, possono includere:

- L'integrazione delle politiche nei processi di rigenerazione socio-economica ed urbana nei progetti di trasformazione in Europa
  - La creazione di reti per la valorizzazione dei luoghi fondate sui capitali territoriali sostenibili materiali ed immateriali
  - Il rinnovamento della "cassetta degli attrezzi" dell'urbanista attraverso l'aggiornamento degli strumenti tradizionali e l'introduzione di nuovi più adatti alle nuove esigenze
  - I progetti in grado di innovare politiche e servizi in ottica "smart"
  - I Progetti per aree metropolitane
  - La vivibilità e resilienza dei luoghi, alla qualità degli ambienti e dei paesaggi, alla creatività dei talenti.
- I contributi di questa sessione costituiranno una sorta di traccia per l'individuazione dei principi di un ideale Libro Bianco delle politiche europee.

Analisi di incidenza della mobilità sistemica dell'area pavese: spunti di riflessione

STEFANIA ANGHINELLI, SARA LODRINI  
E ANDREA ZATTI

Premessa

La domanda di mobilità, in particolare urbana, genera "costi esterni" pagati dalla comunità, che possono essere tradotti in termini di: emissioni di gas serra, inquinamento atmosferico, inquinamento acustico, congestione da traffico, incidentalità, consumi energetici, degrado delle aree urbane (causato dallo spazio occupato dagli autoveicoli) e consumo di territorio (causato dalla realizzazione di strade e infrastrutture). Sulla base di dati elaborati a partire da un questionario sugli spostamenti casa-lavoro somministrato a lavoratori pavesi (campione complessivo circa 7.000 soggetti con tasso di risposta medio del 27,4%), l'articolo analizza quale possa essere il ruolo di diversi strumenti di "mobilità sostenibile" come incentivazione all'uso del trasporto pubblico locale o della bicicletta e sperimentazione del carpooling, nel diminuire il "peso" ambientale, economico e sociale della mobilità sistemica.

Nell'insieme le nostre città sono congestionate, inquinate, grandi divoratrici di suolo rimasto libero, insicure rispetto al rischio sismico e idrogeologico, fragili rispetto al crescente impatto di fenomeni climatici estremi, avare di servizi di qualità, in ritardo nella diffusione delle nuove tecnologie. I centri urbani rappresentano, insomma, il nodo intorno a cui si intrecciano

e dipanano le emergenze umane, ambientali, sociali e culturali più drammatiche del nostro tempo. Tuttavia sono, nello stesso tempo, lo scenario di soluzioni possibili e praticabili (Ecosistema Urbano 2013).

Il quadro delle città capoluogo disegnato nel rapporto di Ecosistema Urbano 2013 mostra una situazione di chiara criticità con livelli di inquinamento atmosferico elevati e in molti casi crescenti, un inefficiente uso delle risorse in particolare idriche, un parco circolante in costante crescita a fronte del quale prosegue il declino del trasporto pubblico urbano che continua a perdere passeggeri.

In questo report ci si propone d'indagare un aspetto chiave della sostenibilità urbana: le modalità di trasporto utilizzate per gli spostamenti sistematici.

Attraverso i dati elaborati a partire da un questionario sottoposto ai lavoratori dipendenti di 4 enti con sede nella città di Pavia<sup>1</sup>, si cercherà, quindi, di evidenziare alcune proposte per migliorare la sostenibilità complessiva del sistema della mobilità urbana pavese<sup>2</sup>.

#### Mobilità sostenibile: definizione e aspetti critici

Nel 2004, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico ha definito la mobilità di tipo sostenibile come quella che "non mette in pericolo la salute della popolazione o degli ecosistemi, concilia la soddisfazione del bisogno di accessibilità con l'uso di risorse rinnovabili in un tempo uguale o inferiore a quello che esse impiegano per riformarsi e l'uso di risorse non rinnovabili in misura uguale o inferiore al tasso di sviluppo di risorse alternative che siano rinnovabili".

Il Commission Expert Group on Transport and Environment ha elaborato la seguente definizione di sistema di mobilità sostenibile:

- permette di far fronte alle necessità fondamentali di accessibilità e sviluppo dei singoli individui, delle aziende e delle società in modo compatibile con la salute dell'uomo e dell'ambiente, e promuove l'equità all'interno della generazione presente e fra diverse generazioni;
- non è troppo oneroso, opera in modo efficiente, offre la scelta fra diversi mezzi di trasporto e supporta un sistema economico vivace e lo sviluppo locale;
- mantiene le emissioni e le scorie entro i limiti che il pianeta può assorbire, utilizza risorse rinnovabili nell'ambito della generazione presente, impiega risorse non rinnovabili solo in misura uguale o inferiore al ritmo di sviluppo di risorse alternative rinnovabili, e minimizza l'uso del suolo e l'inquinamento acustico".

I principali impatti della mobilità sono di tipo:

- economico - gli impatti economici della mobilità sono da ricollegarsi principalmente al fenomeno della congestione, quindi, del sovraccarico delle infrastrutture esistenti che crea diseconomie ed elevati costi per la società. Un aspetto particolarmente critico nella gestione strategica della mobilità riguarda la costruzione di nuove infrastrutture di viabilità in risposta alla domanda di una maggiore fluidificazione

del traffico. L'evidenza empirica indica, infatti, che, questa non è la soluzione ottimale di lungo periodo in quanto induce una maggiore domanda di spostamento su gomma rispetto all'obiettivo di diversificare la quota modale degli spostamenti verso modalità environmental friendly;

- sociale - dal punto di vista sociale, la mobilità deve affrontare un problema di equità riguardante: la distribuzione sociale e spaziale dei livelli di accessibilità; la possibilità di accedere a diverse modalità di trasporto con standard di sicurezza elevati; la garanzia di un'accessibilità efficiente e sicura per i soggetti più deboli (disabili, bambini, anziani); la riduzione delle esternalità negative prodotte dagli utenti del veicolo privato a danno di altri utenti dello spazio pubblico e di altre modalità di trasporto;

- ambientale - gli impatti ambientali della mobilità possono essere classificati in impatti globali (riduzione delle risorse energetiche e contributo all'effetto serra), impatti sulla salute umana (derivanti dall'inquinamento atmosferico, acustico e dall'incidentalità), impatti sugli ecosistemi naturali (inquinamento atmosferico ed acustico oltre che da consumo di suolo e frammentazione di ecosistemi e habitat), impatti sul patrimonio architettonico e archeologico (dovuti sia all'inquinamento atmosferico che alle vibrazioni indotte dai mezzi di trasporto) e impatti sul paesaggio (deturpazione del paesaggio urbano, periurbano e agro naturale).

#### Mobilità sistemica a Pavia: quantificazione del fenomeno

La mobilità sistemica è, all'interno della mobilità totale, l'insieme degli spostamenti casa/lavoro – casa/scuola caratterizzati da elevata frequenza/ripetibilità nella settimana.

Nel corso del 2013, è stato predisposto un questionario per indagare le modalità di spostamento abituale ai lavoratori dipendenti dei principali soggetti economici della città di Pavia (Università di Pavia, Comune di Pavia, Policlinico San Matteo e Provincia di Pavia). Complessivamente nei 4 enti considerati, il tasso di risposta si è attestato sul 27,4% circa del totale dei dipendenti.

Prima di esporre alcune delle caratteristiche degli spostamenti sistematici che interessano Pavia, è utile cercare di inquadrare il campione di riferimento all'interno della dinamica di mobilità complessiva che interessa la città. Non esiste un censimento di tutti gli spostamenti che coinvolgono la città di Pavia, ma è possibile sviluppare alcune ipotesi:

1. in un recente lavoro dell'Agenzia Europea per l'Ambiente (EEA, 2013) è stata stimata la quota di spostamenti casa lavoro e casa scuola per 19 aree europee. La media di questi valori individua in una quota di circa 39% gli spostamenti sistematici sul totale di spostamenti che interessano l'area considerata;
2. gli spostamenti sistematici che coinvolgono Pavia non sono generati solo dai 4 enti direttamente coinvolti nel progetto, ma da un complesso di soggetti pubblici e privati di diversa grandezza;

3. gli spostamenti casa – scuola sono stati considerati solo in quanto “parte” dello spostamento sistematico casa - lavoro, quindi in termini di spostamento indiretto o motivato da più esigenze. Non sono stati considerati quindi tutti gli spostamenti effettuati al solo scopo di accompagnare i figli a scuola.

A fronte di queste ipotesi, si è deciso di applicare la valutazione prudenziale che il 50% circa degli spostamenti urbani complessivi sia stato intercettato dal questionario; l’ipotesi è giustificata dalle seguenti considerazioni:

- pur non essendo gli unici soggetti generatori di spostamenti sistematici i 4 enti considerati sono sicuramente rappresentativi della realtà lavorativa della città di Pavia;
- la scelta di una percentuale più elevata della media europea di riferimento (pari al 39%) di spostamenti sistematici rispetto alla mobilità urbana totale è giustificabile in relazione alla volontà di costruire uno scenario prudenziale.

Complessivamente il 73,6% circa dei dipendenti di Università, Comune, Provincia e Policlinico di Pavia proviene da un intorno territoriale del raggio di circa 15 km rispetto alla città, di questi il 45% si muove all’interno della cerchia cittadina.

La metà dei lavoratori degli enti considerati dichiara di impiegare meno di 20 minuti per raggiungere il posto di lavoro e, di questi, quasi il 60% indica un tempo di spostamento inferiore a 10 minuti.

Nonostante le distanze da percorrere e i tempi di spostamento siano, tutto sommato, limitati, il 58,5% degli intervistati utilizza abitualmente un mezzo motorizzato (51,2% in auto come conducente, 4,3% in auto come passeggero e il restante 3% in moto). Un ruolo importante nella mobilità locale è, poi, giocato dall’uso della bicicletta che viene impiegata sistematicamente per raggiungere il posto di lavoro da 13,5% dei soggetti, mentre l’11% circa si reca al lavoro a piedi. Il trasporto pubblico collettivo copre l’8,6% degli spostamenti a breve raggio (TPL cittadino) e l’8,8% di quelli a medio e lungo raggio (di cui il 6,7% in treno e il restante 2,1% con linee di autobus extraurbane).

L’analisi dell’attuale ripartizione modale degli spostamenti sistematici individua come la situazione della città di Pavia sia per molti versi paradossale:

- da un lato, la mobilità sistematica pavese è caratterizzata da una forte dipendenza dal mezzo motorizzato privato e da tragitti di durata e distanza spesso molto contenute;
- dall’altro, dal confronto con i dati di ripartizione modale medi a livello nazionale, emerge una situazione maggiormente sostenibile rispetto alla media italiana. A livello nazionale, infatti, considerando il lavoro come motivazione dello spostamento, si evidenzia come il mezzo di trasporto motorizzato privato copra il 70% degli spostamenti urbani e più del 90% di quelli extraurbani nel 2012.

## Strumenti e proposte per la gestione della mobilità sistemica

A partire da questo quadro quantitativo, si è cercato di individuare alcuni strumenti utili ad aumentare la sostenibilità del sistema locale della mobilità pavese. Gli strumenti su cui si sono concentrate le analisi sono<sup>3</sup>:

- incentivazione dell’uso della bicicletta;
- incentivazione all’uso del mezzo di trasporto pubblico;
- carpooling.

Per ognuno degli strumenti è stato chiesto se veniva già utilizzato e, in caso di risposta negativa, si richiedeva di specificare quali condizioni si ponevano o quali erano gli elementi limitanti questa scelta.

Nell’individuare quindi la quota di soggetti disposti a sperimentare un cambiamento nelle proprie modalità di spostamento si sono selezionate, tra le condizioni da essi indicate, quelle caratterizzate dall’essere: cost efficient, implementabili nel breve periodo e completamente governabili dai singoli enti di riferimento (rientrano cioè nell’ambito delle loro “possibilità di agire” senza la necessità di complesse procedure o di far intervenire altri soggetti). Nello specifico si sono considerate:

- per quanto riguarda la bicicletta, si sono selezionati coloro che hanno dichiarato di essere disponibili a recarsi al lavoro in bicicletta a patto che fossero resi disponibili ricoveri sicuri e dedicati per le biciclette (condizione indicata dal 28,4% dei soggetti disposti al cambiamento)<sup>4</sup>;
- nel caso del trasporto pubblico locale la condizione che si è scelto di valutare è quella relativa alla compatibilità tra orari di lavoro e orari dei mezzi pubblici (opzione selezionata dal 37,6% dei rispondenti)<sup>5</sup>;
- per il carpooling l’analisi si è concentrata sui soggetti che sarebbero disposti a sperimentare questa modalità di spostamento a patto di impostare un sistema organizzativo che faciliti la composizione degli equipaggi in termini di origine e destinazione nonché di orari<sup>6</sup>.

L’effetto di queste misure è quantitativamente “interessante”:

- rendere disponibile un ricovero sicuro e dedicato alle biciclette permetterebbe di evitare 739 spostamenti in auto (101 risposte rapportate all’universo di riferimento secondo le precedenti ipotesi) di cui 512 spostamenti si riferiscono a lavoratori che risiedono nel comune di Pavia e sono quindi auto restano ferme inutilizzate in città e 227 sono auto che non entrano più per motivi di lavoro in città;
- attraverso uno studio dettagliato dei tempi e spostamenti per motivi di lavoro in collaborazione con l’azienda di trasporto locale si potrebbero evitare 2.632 spostamenti (753 all’interno della città e 1.879 in entrata);
- la predisposizione di un sistema organizzativo per la gestione del car pooling potrebbe indurre una diminuzione di 1147 spostamenti (387 interni alla città e 760 in entrata).

	Campione		Universo	
	Auto ferme in città	Auto che non entrano più in città	Auto ferme in città	Auto che non entrano più in città
Bicicletta: ricoveri sicuri e dedicati	70	31	512	227
TPL: orari compatibili	103	257	753	1.879
Carpooling: sistema organizzativo efficace	53	104	387	760
<b>Totale</b>	<b>226</b>	<b>392</b>	<b>1.652</b>	<b>2.865</b>

Figura 1– Potenziale impatto degli strumenti e delle proposte per la mobilità sistematica sostenibile a Pavia

Nel caso delle auto che restano ferme, l'effetto è quello di:

- emissioni evitate per il mancato utilizzo dell'auto;
- congestione evitata;
- non si ha alcun beneficio sull'occupazione di suolo dal momento che le auto restano ferme<sup>7</sup>.

Nel caso delle auto di coloro che risiedono in altri comuni, oltre agli impatti già individuati, si aggiunge la mancata occupazione di suolo per la sosta in città.

L'incidenza potenziale di queste misure in relazione al complesso della mobilità pavese è, considerando le ipotesi effettuate, quindi nell'ordine di:

- una diminuzione del 6,5% del traffico complessivo grazie alla predisposizione di parcheggi per biciclette;
- una diminuzione potenziale dei veicoli motorizzati circolanti di ben il 23,3% con la sincronizzazione degli orari di spostamento e delle corse degli autobus urbani;
- circa il 10% di traffico in meno con la diffusione di un sistema operativo efficiente per la gestione del carpooling.

La scelta volutamente molto limitante degli strumenti da analizzare e le molte ipotesi restrittive fatte durante l'elaborazione dei dati portano a considerare i precedenti risultati come molto sottostimati rispetto al potenziale impatto delle misure individuate di modal shift. Certo è che se poco meno di tremila automobili non entrassero più ogni giorno in città e complessivamente circa 4.500 mezzi motorizzati non circolassero più per motivi di lavoro ogni giorni in città, la qualità di vita complessiva di coloro che nella città abitano e / o lavorano migliorerebbe significativamente.

#### Note

1 Il questionario “Spostamenti casa - lavoro” è stato somministrato ai dipendenti dell’Università di Pavia, del Comune di Pavia, dell’Amministrazione provinciale e del Policlinico San Matteo nell’ambito del progetto cofinanziato dalla Fondazione Cariplo denominato “Pavia Mobility Manager”.

2 Nell’analisi dei dati quantitativi risultanti dalla lettura dei questionari, un ruolo importante è stato giocato dagli strumenti GIS (Geographic Information System) che hanno permesso non solo una localizzazione spaziale georeferenziata dei dati, ma anche la loro analisi multiscala (comune, meso e macro-zona, provincia, ...) e la sovrapposizione con la rete e i punti della mobilità pavese esistente (strade e parcheggi,

ferrovia e stazioni, linee del trasporto pubblico locale, piste ciclopoidonali) al fine di meglio indirizzare le politiche di miglioramento della mobilità sistematica.

3 Tra le possibilità indagate nel questionario vi era anche quella di organizzare forme di trasporto collettivo a carico del datore di lavoro e il telelavoro. Le azioni necessarie all’attivazione di questi strumenti sono strettamente dipendenti dall’ente di riferimento e non facilmente integrabili in una proposta cumulativa valida a livello territoriale. Si è scelto, inoltre, di non indagare su possibili leve economiche per indurre il modal shift desiderato, in particolare legate alla tariffazione della sosta o degli ingressi in città. L’idea era che il cambiamento fosse condotto a partire dalla soddisfazione degli utenti e non a prescindere da essa.

4 Per la bicicletta, tra le altre possibili condizioni, le più votate sono state: piste ciclabili migliori (51% circa delle risposte), bikesharing (5% circa).

5 Per essere incentivati ad utilizzare il trasporto pubblico locale i lavoratori pavesi hanno individuato come elemento critico, oltre alla condizione indicata nel testo, la garanzia di un tempo di spostamento non superiore di una volta e mezzo quello attuale (30% circa delle risposte) e la richiesta di un contributo del datore di lavoro per l’acquisto dell’abbonamento (17,3% delle risposte).

6 Le possibili condizioni per facilitare la diffusione del car pooling tra cui i rispondenti hanno scelto sono, oltre a quella indicata, la garanzia di un tempo di spostamento non superiore a quello attuale (25,7%) e la limitazione dell’equipaggio a conoscenti (10,6% delle risposte).

7 In effetti si potrebbe avere, nel lungo periodo, un effetto positivo di diminuzione del numero complessivo di automobili possedute per nucleo familiare dal momento che il mancato utilizzo per gli spostamenti sistematici potrebbe rendere inutili alcune delle vetture possedute.

#### Bibliografia

AAVV (2013), Ecosistema Urbano 2013 - Rapporto di Legambiente - XX Rapporto sulla qualità ambientale dei comuni capoluogo di Provincia

EEA (2013), A closer look at urban transport - TERM 2013: transport indicators tracking progress towards environmental targets in Europe, EEA, Denmark

Isfort (2013), Osservatorio “Audimob” sulla mobilità degli italiani, <http://www.isfort.it/>

# Potenziare gli strumenti di partenariato nella trasformazione della città italiana. Un caso studio di Project Financing a Roma

CAMILLA ARIANI

Partenariato Pubblico Privato, punti di forza e criticità  
Parlando di Partenariato Pubblico Privato si fa riferimento a un approccio alle trasformazioni urbane che comprende una grande pluralità di politiche, strumenti e dispositivi di varia natura. Nel contesto attuale di crisi economica, sociale oltre che di revisione dei meccanismi di governance, questi dispositivi assumono un ruolo centrale nella definizione di nuovi paradigmi e strumenti operativi per studiare, guidare e intervenire a vari livelli sulle trasformazioni urbane. La congiuntura che ha portato, a partire dagli anni '90, alla diffusione delle procedure di PPP, legata anche alle politiche europee per la stabilità degli stati membri, con limiti nell'utilizzo dei fondi pubblici<sup>1</sup>, è più che mai valida nel contesto attuale. Il complesso degli interventi in PPP si costituisce come un nuovo mercato in grado, potenzialmente, di trovare un equilibrio tra la contrazione delle disponibilità finanziarie pubbliche, necessità di rinnovamento dei servizi collettivi e di riqualificazione urbana e incentivi agli imprenditori privati.

Molto si è studiato e proposto in sede legislativa a scala europea e nazionale per sancire i principi base a cui si sarebbero dovuti uniformare leggi locali, regolamenti d'attuazione o anche solo pratiche consolidate da circolari interne. Probabilmente in Italia è mancata una sistematizzazione dei passaggi operativi di tali strumenti e un'attenzione alla valutazione dei movimenti per l'adozione degli stessi. Questa eterogeneità e discrezionalità riguardo ai processi di partenariato nelle loro varie declinazioni, in parte intrinseca ai processi stessi, ha reso difficile lo studio unitario e ponderato degli interventi realizzati in Italia e delle implicazioni legate all'utilizzo di questo tipo di approccio.

Tuttavia uno studio del Cresme (2014)<sup>2</sup>, pur considerando il calo degli investimenti e delle operazioni, evidenzia come negli anni siano andate aumentando le gare per servizi di base (trasporti, sanità ed edilizia scolastica) e la riqualificazione urbana. Contemporaneamente, è aumentata l'attenzione agli elementi qualitativi rispetto a quelli quantitativi. Nel 60% dei casi, il punteggio attribuito all'offerta qualitativa è superiore a quello attribuito all'offerta quantitativa.

Ma, come si vedrà in seguito, è necessario leggere con attenzione i bandi per comprenderne il peso effettivo nell'aggiudicazione della gara.<sup>3</sup>

Nello specifico del caso studio oggetto di questo arti-

colo, il Project Financing, istituto giuridico ascrivibile alla categoria del PPP, presenta delle difficoltà nella diffusione in Italia, soprattutto nell'applicazione ad interventi di riqualificazione urbana, in quanto opere fredde o tiepide; in questi casi, la pratica diffusa è quella di fornire al concessionario, a titolo di prezzo, premialità che consistono nella cessione in proprietà o in diritto di superficie di beni non di interesse pubblico che possono essere finalizzati a interessi privati. Diventa, però, difficile il controllo e la valutazione del delicato equilibrio tra gli interessi dei vari stakeholder. E questa difficoltà, che permette anche l'utilizzo miope o poco trasparente della moneta urbanistica, degrada l'immagine di questi dispositivi in alcuni settori dell'opinione pubblica.

Il Project Financing viene per lo più percepito come una privatizzazione de facto, completamente avulsa dalle esigenze degli altri portatori di interesse, quali cittadini e utenti delle opere pubbliche. Si pensa che, in queste operazioni, gli intenti virtuosi restino su carta, mentre gli scopi principali, occulti, siano puramente privatistici.

È quindi fondamentale la programmazione e sistematizzazione del ricorso al PPP, con criteri di valutazione delle esternalità positive e negative di tali operazioni, e lo sviluppo di competenze e strutture all'interno delle istituzioni in grado di coordinare e gestire operazioni complesse e di ampio respiro.

## Il contesto romano

Sarebbe complicato in questa sede dare un quadro esaustivo del contesto romano per quanto riguarda l'applicazione di dispositivi di PPP, in cui entrano in gioco aspetti politici legati ai cambi di amministrazione degli ultimi anni, criticità del piano regolatore, frutto di un percorso lungo e travagliato, peso dei grandi investitori nelle decisioni riguardanto la città.<sup>4</sup> Lo stesso discorso vale per le politiche urbane per la mobilità, al cui ambito fa riferimento il caso studio qui analizzato<sup>5</sup>. In questo senso l'operazione in oggetto, il prolungamento della linea B della metropolitana, è un esempio emblematico delle difficoltà e delle potenzialità di interventi di Partenariato, il cui scopo dovrebbe essere mettere a sistema proprio quella pluralità di interessi e risorse che caratterizza il contesto urbano. L'analisi del caso studio si concentrerà non tanto sul progetto infrastrutturale, quanto sulla struttura del bando in merito alle premialità per il concessionario, motore del coinvolgimento dei privati in operazioni di pubblico interesse.

Interventi di questa portata in una città complessa come Roma, rendono evidente la necessità di ripensare il governo del territorio portando in campo in maniera coordinata la varietà di interessi che di fatto governano la città e mettendo in gioco tutte le risorse che è possibile allocare.

La gara per il prolungamento della metro B di Roma, un caso studio

Nel luglio 2009 viene pubblicato il bando di gara per una procedura aperta per l'affidamento in concessio-

ne della progettazione esecutiva, della realizzazione e della gestione del Prolungamento della Linea B della Metropolitana di Roma, tratta Rebibbia-Casal Monastero: circa 3km di linea metropolitana, con 3 fermate e opere accessorie, gestione degli impianti e dei servizi di stazione nonché delle aree e degli impianti destinati all'interscambio dei flussi passeggeri<sup>6</sup>.

Alla gara, che riguardava opere per un valore di circa 450 milioni di euro<sup>7</sup>, partecipano due cordate di imprese, ATI Cmb (capogruppo)<sup>8</sup> e ATI Salini (capogruppo) che risulterà la società aggiudicatrice, anche dopo il ricorso al TAR.

L'aggiudicazione in via definitiva avverrà nel novembre 2011, con immediata stipula della convenzione, inizio lavori previsto nel 2012 e completamento nell'arco di 5 anni. Essa fu presentata dal sindaco Alemanno come la prima grande opera pubblica che veniva realizzata attraverso al valorizzazione di aree pubbliche cedute a privati, in modo da ridurre al minimo il peso sulle casse comunali<sup>9</sup>. Ma i più recenti sviluppi, cioè la richiesta di risoluzione del contratto da parte del concessionario per inadempienza del comune (con relativo pagamento di penale), hanno dimostrato che l'operazione presentava delle criticità, individuabili già nel bando stesso.

Il bando si presentava come un tipo di operazione task oriented<sup>10</sup>, in cui il Comune aveva già un progetto definitivo (che però si rivelò insufficiente e quindi non vincolante). D'altro canto, le ingenti premialità per l'impresa aggiudicataria, di fatto avrebbero richiesto un processo policy oriented<sup>11</sup>, in cui sarebbe stato interessante un confronto diretto e approfondito tra i desiderata dei vari stakeholder coinvolti (dai cittadini, ai vari gradi di amministrazione locale, fino agli investitori privati).

Questa ambiguità del bando, vero punto debole della gara, si rispecchia anche nei criteri di aggiudicazione. Nonostante il punteggio assegnato all'offerta tecnica, di fatto si toglieva peso alla parte riguardante la valorizzazione immobiliare<sup>12</sup>. Venivano cioè messi nettamente in secondo piano gli aspetti nei quali si riversavano le maggiori potenzialità del bando in termini di possibilità di riqualificare l'intero quadrante Est della città di Roma.

Le aree selezionate per la valorizzazione immobiliare, per quanto eterogenee, presentano una caratteristica comune: sono tutte ridosso di fermate esistenti della metropolitana. Questa scelta sarebbe stata indubbiamente felice se fosse stata più ponderata, accompagnata da una vera concertazione.

Invece alcune delle aree interessate erano già regolate da piani particolareggiati<sup>13</sup> mentre per le altre era ammessa una variante al PRG, da ottenere prima della stipula della convenzione. Per l'area di Pietralata è previsto l'ultimo stralcio ancora in vigore del progetto SDO<sup>14</sup>. L'area a ridosso dell'attuale capolinea di Rebibbia, invece, prevedeva un progetto per un Punto Verde Qualità e un campo sportivo, senza contare la presenza di resti archeologici di notevole importanza (il tracciato antico della via Tiburtina). Altre erano aree residuali destinate a parcheggio o sovrastanti le

strutture già esistenti delle fermate della metropolitana (Monti Tiburtini e Santa Maria del Soccorso). Le uniche aree che presentavano meno difficoltà da questi punti di vista, erano quelle, in parte da espropriare, a ridosso delle due nuove fermate previste nelle località di Torraccia e Casal Monastero, a ridosso del Grande Raccordo Anulare.

Nell'allegato A del disciplinare di gare, la scarna documentazione per le aree di valorizzazione comprendeva stralci del PRG, grossolane indicazioni riguardo al mix funzionale, con quota flessibile al 50% (delegando quindi le decisioni alle imprese partecipanti, che prevedibilmente avrebbero optato per progetti con maggior convenienza economica nell'ottica privatistica dei costruttori) e alcune sparute note riguardo a condizioni vincolanti la proposta di valorizzazione. Inoltre le quantità minime di SUL indicate dal disciplinare di gara si sono rivelate obiettivamente sovradimensionate.

In una situazione del genere era difficile per i progettisti riuscire a soddisfare le esigenze delle imprese di raggiungere la cubatura necessaria a ripagare l'investimento (e avere un congruo margine di profitto) e allo stesso tempo salvaguardare la qualità dell'intervento<sup>15</sup>. Era quindi difficile garantire un approccio secondo i principi fondanti del PPP: mettere a sistema risorse ed esigenze di stakeholders di natura diversa. Emersero così due tipi di proposte radicalmente diverse, entrambi insoddisfacenti rispetto alle necessità della città.

Da una parte, per evitare di intervenire nelle aree di valorizzazione con maggiori criticità e arrivare comunque a un bilancio economico positivo, si è scelto di ridurre drasticamente l'entità dell'intervento riguardante la mobilità (l'impresa aggiudicataria ha, quindi, ridotto il numero di fermate e l'impegno riguardo alla gestione dell'infrastruttura).

L'altra società partecipante, invece, mantendo la qualità e le caratteristiche tecniche dell'infrastruttura, si è ritrovata a dover riempire al massimo le aree assegnate per la valorizzazione, azzardando deroghe anche importanti ai progetti esistenti e monetizzando quanto possibile gli standard urbanistici previsti da piano, con evidenti ricadute sulla densità e sulla qualità degli insediamenti progettati.

In entrambi i casi mancava un atteggiamento strategico e una visione generale dell'intero settore urbano interessato dalle trasformazioni. Settore in cui si alternano aree ad alta densità a spazi di margine vuoti o sottoutilizzati o ancora a residui di vecchie pianificazioni mai completamente realizzate.

Ci si chiede, quindi, se era giusto delegare la ricerca di una visione più ampia nella proposta progettuale alla sola iniziativa privata, mancando una regia pubblica che dettasse le linee guida per una visione più a lungo termine. Visione che avrebbe probabilmente portato alla scelta di aree e di tipi di interventi più lungimiranti, in modo da venire incontro ai cambiamenti radicali nel mercato edilizio che erano già ampiamente prevedibili ai tempi della gara.

Tra gli altri fattori, queste criticità hanno contribuito

al rischio di fallimento dell'intera iniziativa che è apparso sulle cronache locali negli ultimi mesi. Poco era stato realizzato dalla stipula della convenzione con l'ATI Salini, quando nella scorsa estate sono uscite le notizie riguardo al rischio concreto che l'intera operazione saltasse. Il concessionario lamentava delle inadempienze da parte del comune riguardo l'inadeguatezza del progetto definitivo a base di garea e per la mancata approvazione delle varianti al PRG, per la risoluzione delle incompatibilità delle destinazioni d'uso delle aree di valorizzazione. Il rischio di fallimento dell'opera sembra, a oggi, essere scongiurato, e indubbiamente sono molti i fattori che hanno reso difficile e accidentato il percorso di questa operazione: difficoltà tecniche che da sempre accompagnano le opere infrastrutturali a Roma, difficoltà politiche interne all'amministrazione comunale e difficoltà economiche legate alla congiunture nazionale e internazionale su un investimento così importante. Ma proprio considerando questi ultimi due punti (gli aspetti politici ed economici) diventa impossibile scindere completamente questi ultimi sviluppi di cronaca dalle criticità del bando sopra evidenziate. La miopia nella scelta delle premialità e il mancato coordinamento degli stakeholder coinvolti hanno fatto sì che per il concessionario diventasse più conveniente sospendere la convenzione (addossando le colpe al Comune di Roma e, quindi, incassando la penale) piuttosto che portare a termine un processo già datato rispetto al mercato immobiliare attuale.

#### Conclusioni in forma di domande di ricerca

Concludo con una nota di colore, che può essere utilizzata per approfondire il dibattito sui dispositivi di partenariato. Nel marzo 2011 (in pieno ricorso al TAR per l'aggiudicazione della gara) il Comune di Roma è stato insignito del premio per la miglior procedura di Project Financing, dal convegno MetroRail 2011<sup>16</sup>, che coinvolge i manufacturers nel campo del trasporto urbano su ferro, e ciò ovviamente influenza sul peso e sul valore "scientifico" di tale premio.

L'impressione che ne risulta, però, è che tale procedura, al tempo, non è stata percepita come mal gestita, neanche da quei soggetti il cui scopo principale, al di là delle valutazioni sul perseguimento del pubblico interesse, dovrebbe essere comunque quello di portare a termine le operazioni per trarne il maggior guadagno possibile.

Viene quindi da chiedersi quante di queste criticità siano da imputarsi semplicemente a una cattiva gestione della procedura da parte del comune di Roma e quante siano invece riconducibili ad ambiguità che devono ancora essere sciolte nella pratica di dispositivi così complessi, anche attraverso una riflessione sulla valutazione dell'equilibrio tra il perseguimento del pubblico interesse e l'assegnazione delle premialità per i privati.

Sono queste mancanze che fanno percepire il Project financing come l'esatto contrario della progettazione partecipata, come un'occasione per la cementificazione? Può il PPP essere una risposta alle necessità di

cambiamento delle città contemporanea, con dispositivi che mettano a confronto dinamiche economiche, politiche e partecipative nel quadro del cambio di paradigma tanto citato nel dibattito sulla "questione urbana" che ha un ruolo preponderante nello scenario europeo?

#### Note

1 UFTP 100 Domande e Risposte sul PPP, II edizione (2014), [http://www.utfp.it/docs/pubblicazioni/100D\\_R\\_definitiva20maggio2014.pdf](http://www.utfp.it/docs/pubblicazioni/100D_R_definitiva20maggio2014.pdf)

2 Unioncamere- "Il partenariato Pubblico Privato e l'edilizia sostenibile in Italia nel 2013", <http://www.infopieffe.it>

3 Per ulteriori dati continuamente aggiornati si rimanda ai siti specializzati come [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) e [www.utfp.it](http://www.utfp.it)

4 Per approfondimenti in merito alla pianificazione a Roma si rimanda a AA.VV. (2001) Nuovo Prg di Roma , numero monografico di Urbanistica, n.116, per quanto riguarda invece lo specifico argomento del PPP cfr. [www.siop.lazio.it](http://www.siop.lazio.it)

5 Anche in questo caso si rimanda alla vasta letteratura sul tema.

6 Bando di gara pubblicato sulla G.U.U.E. n. S-127 del 7 luglio 2009 e sulla G.U.R.I. n. 79 dell'8 luglio 2009.

7 Di cui circa 150 milioni di co-finanziamento pubblico

8 Questa ATI si avvaleva di un gruppo di progettazione di cui faceva parte lo studio di progettazione presso il quale lavoravo nel periodo di svolgimento della gara. Quindi parte delle considerazioni sulle criticità del bando e della procedura si basano anche sulla diretta esperienza professionale.

9 Si veda, tra i vari articoli apparsi sui quotidiani Metro B, via libera al prolungamento da Rebibbia a Casal Monastero, su il Messaggero del 6 agosto 2011

[http://www.ilmessaggero.it/home\\_roma/muoversi/metro\\_b\\_via\\_libera\\_al\\_prolungamento\\_da\\_rebibbia\\_a\\_casal\\_monastero/notizie/158718.shtml](http://www.ilmessaggero.it/home_roma/muoversi/metro_b_via_libera_al_prolungamento_da_rebibbia_a_casal_monastero/notizie/158718.shtml) (consultato in data 18/10/2014)

10 Codecasa, G. e Di Piazza, F. Governare il Partenariato Pubblico-Privato, in Codecasa, Guido (a cura di). Governare il partenariato pubblico e privato nei progetti urbani. Maggioli Editore, 2010.

11 Op. Cit.

12 Da bando (e successive rettifiche) il criterio di aggiudicazione era quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'art. 83 del D. Lgs. n. 163/2006 e s.m.i. La valutazione era suddivisa in:

Offerta tecnica fino a 60 punti (di cui 40 per la proposta di realizzazione, ulteriormente suddivisi, 10 per la proposta di gestione delle opere e 10 per la proposta di valorizzazione immobiliare),

Offerta economica fino a 40 punti (di cui 20 punti per la minore differenza fra l'importo offerto per l'esecuzione dei lavori ed il prezzo offerto per l'acquisizione delle aree).

Cfr. sito <http://www.romametropolitane.it/articolo.asp?CodMenu=199&CodArt=202+> in cui è presenta

tutta la documentazione a base di gara.  
13 Progetti non compresi nella documentazione a base di gara.

14 In una prima fase era prevista anche l'area di Ponte Mammolo, nodo di scambio già interessato da un PF poi sostituito con l'area 1b, lotto residuale all'interno del Piano Paricolareggiato Tiburtino.

15 A ciò si somma l'ambiguità dell'amministrazione rispetto alle difficoltà presentate dalle aree. Si veda il documento esplicativo "Chiarimenti in merito alle proposte di valorizzazione" che può essere reperito alla pagina relativa alle gare aggiudicate del sito di Metropolitane di Roma. [http://www.romametropolitane.it/articolo.asp?CodMenu=199&CodArt=202+](http://www.romametropolitane.it/articolo.asp?CodMenu=199&CodArt=202+16)

16 Si veda il comunicato stampa pubblicato sul sito del comune di Roma Capitale in data 16 marzo 2011 [http://comune.roma.it/wps/portal/pcr?contentId=NEW154369&jp\\_pagecode=newsviewwp&ahew=contentId;jp\\_pagecode](http://comune.roma.it/wps/portal/pcr?contentId=NEW154369&jp_pagecode=newsviewwp&ahew=contentId;jp_pagecode)

#### Bibliografia

- Camagni, R. (1993), *Principi di economia urbana e territoriale*, Carocci, Milano
- Codecasa, Guido (a cura di). *Governare il partenariato pubblico e privato nei progetti urbani*. Maggioli Editore, 2010.
- Commissione Europea, *Libro Verde relativo ai partenariati pubblico–privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, Bruxelles 2004
- Mazza M. G. (2001), *L'urbanistica concertata con i privati*, Halley, Roma-Napoli.
- Micelli E. (2004), *Perequazione urbanistica. Pubblico e privato per la trasformazione della città*, Marsilio Editori, Venezia
- Micelli E. (2008), *Modelli ibridi di partnership pubblico e privato nei progetti urbani*, in *Scienze Regionali* n. 1.
- Palermo P.C. (2002), *Apprendere da Urban: effetti immediati e incerti sviluppi di un'esperienza innovativa*, in *Urbanistica*, n. 119.
- Salzano E. (2003), *Fondamenti di urbanistica. La storia e la norma*, Laterza, Roma
- Serafini L., Roma, addio allungamento della metro B, Sole24Ore del 31 luglio 2014 <http://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2014-07-31/roma-addio-allungamento-metro-b-063808.shtml?uuid=ABDwOrfB> (consultato in data 18/10/2014)
- Stanghellini S. (2012), *Il negoziato pubblico privato nei progetti urbani. Principi, metodi e tecniche di valutazione*, Dei, Roma
- Urbani P. (2000), *Urbanistica consensuale*, Bollati-Boringhieri, Torino
- Urbani P. (2007), *Territorio e poteri emergenti. La politica di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Giappichelli, Torino

## Politiche urbane in Francia: principi e strumenti di nuova generazione per uno sviluppo sostenibile

ALESSANDRA BADAMI

Riordinare i principi del governo del territorio: ripartire dalla sostenibilità ambientale

Tra i principi d'apertura certi e condivisi di un Libro Bianco delle politiche europee dovrebbero comparire i temi del governo del territorio che richiedono un approccio a livello globale; e tra questi, per la immediata urgenza che richiede, dovrebbe disporsi in prima fila il tema della sostenibilità ambientale, da verificare in particolare negli ambienti urbani, laddove dove si registra la maggior concentrazione di consumo delle risorse e di produzione di inquinamento.

La Francia è uno dei primi paesi membri della UE che ha avviato un profondo ripensamento delle politiche urbane riposizionando la questione ambientale come priorità; sul finire del secolo scorso è stato avviato un rinnovamento radicale del corpus legislativo e sono stati adottati strumenti di pianificazione urbana e territoriale di nuova generazione: la nuova legge nazionale di governo del territorio Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU), entrata in vigore dal 2000, privilegia una visione globale del territorio, affrontando contemporaneamente le questioni ambientali, sociali, urbanistiche e della mobilità.

#### La periferia al centro: il GPRU di Parigi

Il ripensamento delle politiche urbane alla luce della sostenibilità ambientale è stato attuato anche in chiave di reinserimento in nuovi cicli produttivi e di rigenerazione di parti delle città obsolete, degradate o depresse. A Parigi, la metropoli europea con la più alta densità di abitanti (2,153 mln di abitanti a Parigi, 20.000 ab/km<sup>2</sup>; 11,5 mln di residenti nell'Île-de-France, 964 ab/km<sup>2</sup>) la crescita delle periferie ha prodotto una intensa urbanizzazione del territorio in cui il tessuto urbano non si frangia assottigliandosi in aree extraurbane ma si estende fino a saldarsi con le città limitrofe. In contesti di questo genere le periferie diventano luoghi in cui si addensano i problemi connessi alla crescita del fabbisogno abitativo, alla presenza dei principali nodi di interscambio infrastrutturale, alla carenza di servizi urbani e di spazi pubblici di qualità, alla mancanza di centralità e specializzazione funzionale, alla mancanza di qualità degli "entrées de ville", alla perdita di identità come luoghi di frontiera ai margini di più centri urbani, alla segregazione sociale della popolazione meno abbiente e degli immigrati.

Lo sviluppo urbano di Parigi è stato ripensato proprio a partire dalle sue periferie nelle quali è stata avviata,

in via prioritaria, la sperimentazione di nuovi strumenti di pianificazione elaborati per confrontarsi con dimensioni urbane e problematiche ambientali di elevata complessità. Il processo di recupero, rifunzionalizzazione e riqualificazione delle periferie è diventato il punto di partenza per lo sviluppo urbano: queste si attestano nella struttura radiale di Parigi lungo l'anello del boulevard périphérique e costituiscono un tema progettuale che richiede un intervento coordinato sulle parti di città più compromesse o degradate. Per affrontare in modo integrato il tema delle periferie e della cooperazione intercomunale, nel 2002 è stato lanciato il Grand Projet de Renouvellement Urbain (GPRU) (Figura 1), individuando undici siti prioritari. Il progetto sta agendo contemporaneamente su diversi livelli di intervento che prevedono:

- il miglioramento della qualità della vita nei quartieri periferici attraverso la riqualificazione dell'ambiente, la realizzazione o il potenziamento dei servizi esistenti, la qualificazione degli spazi pubblici, l'aumento delle aree verdi, il potenziamento dei mezzi di trasporto pubblico, il potenziamento della sicurezza, il controllo e la gestione della pulizia, il controllo energetico degli edifici nuovi e del recupero degli edifici esistenti, il ricorso a fonti di energia rinnovabile;
- il sostegno della coesione sociale attraverso lo sviluppo di servizi destinati ai bambini, ai giovani e alle persone in difficoltà, il sostegno alle iniziative associative, la promozione della partecipazione degli abitanti ai processi decisionali, la diffusione di pratiche di cura dell'ambiente tra i residenti, la promozione della democrazia di prossimità;
- l'incentivazione dello sviluppo economico attraverso la creazione o il mantenimento di attività economiche e commerciali, di incubatori d'impresa, di servizi per l'accesso all'impiego;
- la promozione di politiche di sviluppo condivise con i comuni limitrofi attraverso la concertazione di progetti in comune, politiche di scambio di beni e servizi.

Il recupero delle periferie come asse portante della politica di sviluppo urbano è stato confermato tra gli obiettivi prioritari degli strumenti di nuova generazione redatti ai sensi della Loi SRU<sup>2</sup>: la città di Parigi si è dotata nel 2006 del PLU (Plan Local d'Urbanisme) e dello strumento urbanistico complementare, il PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable), fissando i suoi nuovi obiettivi strategici tra cui: il risparmio di suolo, il miglioramento della qualità della vita degli ambienti urbani per incrementarne l'attrattività, la riduzione delle disparità sociali per una cittadinanza più solidale, la cooperazione intercomunale, la promozione delle funzioni dell'area metropolitana alla scala internazionale. Gli strumenti sono stati messi a punto attraverso una ampia concertazione che ha visto riuniti insieme i rappresentati politici, i residenti, i fruitori attuali e attesi, il tessuto imprenditoriale e commerciale, i partner culturali, economici e sociali.

Paris Nord-Est: il più grande progetto di rinnovamen-

to urbano di Parigi è nella banlieue

Il GPRU è composto da 11 Opérations de Renouvellement Urbain (ORU)<sup>3</sup> che interessano le banlieues di Parigi, tra i quali Paris Nord-Est (PNE) (Figura 2). L'area urbana PNE, individuata nel 2002 dal Conseil de Paris, si estende lungo il boulevard périphérique su una superficie di 200 ha a cavallo tra il 18ème e il 19ème arrondissements, tra la Porte de La Chapelle e la Porte de La Villette e interessa parte dei comuni di Aubervilliers e Pantin. Dall'ottobre 2013 il perimetro dell'area oggetto di riqualificazione è stato esteso al 10ème arrondissement e al territorio comunale di Saint-Denis per una superficie di 600 ha, pari al 17% del territorio parigino, e coinvolge 314.000 abitanti. Attualmente, è il più grande progetto di rinnovamento urbano di Parigi.

Il progetto PNE è articolato in 9 settori: Porte de la Chapelle-Condorcet, Chapelle International, Gare des Mines – Fillettes, Chapelle Charbon-Hebert, Porte d'Aubervilliers, ZAC Claude Bernard, Macdonald – Évangile, Porte de la Villette, Halle aux Cuir. Ciascun settore è contraddistinto da problematiche peculiari: i piani di recupero e riqualificazione risultano pertanto molto differenziati tra loro, ma sono comunque inseriti in un quadro d'insieme che ne garantisce la continuità e l'integrazione tra la città di Parigi e i comuni limitrofi.

Denominatore comune è la presenza di sistemi infrastrutturali di trasporto di livello extraurbano e regionale, tra cui: la Gare du Nord e la Gare de l'Est, l'innesto dell'autostrada A1 su Porte de la Chapelle, il boulevard périphérique, gli assi stradali intercomunali Villette-Flandre, Aubervilliers-Crimée e Chapelle Wilson, il canale Saint-Denis, il nuovo RER E con la costruzione della stazione Rosa Parks, il prolungamento della linea 12 del Metro, i nuovi tracciati dei tram T3 e T8. Tutte queste infrastrutture, se da un lato garantiscono alti livelli di efficienza nell'accessibilità al quartiere, dall'altro ne compromettono la qualità dell'immagine urbana per l'alta percentuale di suolo occupata dai binari e la presenza di nastri stradali di viabilità veloce che generano alti tassi di inquinamento acustico e dell'aria.

Altro elemento comune è l'eterogeneità della composizione sociale di diverse etnie e culture (Figura 3) e la disgregazione e l'isolamento dei residenti dovuto alla frammentazione del tessuto residenziale causata sia dai fasci infrastrutturali, sia dalla presenza di grandi edifici industriali e ferroviari dismessi (Figura 4).

9 settori di intervento: 9 sperimentazioni di sviluppo sostenibile

I progetti in corso di realizzazione nei 9 settori di intervento dell'ORU Paris Nord-Est abbracciano un'ampia casistica di tematiche relative ai processi di rinnovamento urbano, presentando approcci innovativi e soluzioni creative per lo sviluppo sostenibile. In questa sede saranno presentate buone pratiche relative alle seguenti questioni:

1. recupero e riqualificazione di cicli interrotti o conclusi



Figura 1– Il Grand Projet de Renouvellement Urbain (GPRU) per le aree periferiche della corona di Parigi



Figura 2– Masterplan de l'Opérations de Renouvellement Urbain Paris Nord-Est

2. trame di riequilibrio ambientale
3. processi di pianificazione partecipata
4. azioni di sostegno allo sviluppo socio-economico

Recupero e riqualificazione di cicli interrotti o conclusi

Gli orientamenti della pianificazione sostenibile promuovono la riconversione del patrimonio edilizio dismesso che ha interrotto o concluso il proprio ciclo produttivo o funzionale (ex fabbriche, ex edifici ferroviari, etc.) per alloggiare nuove funzioni; da un lato si può rispondere alle nuove richieste contenendo il consumo della risorsa suolo, dall'altro si può sfruttare l'occasione per valorizzare la memoria dell'identità del luogo.

Uno degli esempi più interessanti del progetto Paris Nord-Est è il recupero dell'Entrepôt Macdonald, tra la Porte de la Villette e la Porte d'Aubervilliers: l'edificio industriale dismesso ha una facciata lunga 617 m, occupa una superficie di 5,5 ha con 131.000 mq di superficie utile. Il progetto è stato promosso e gestito da una società pubblico-privata (la Société par Actions Simplifiée Paris Nord-Est, costituita da Semavip<sup>4</sup>, la Caisse des Dépôts e Icade<sup>5</sup>). Il piano e le strategie di riqualificazione, definiti dall'Agenzia OMA (Rem Koolhaas e Floris Alkemade), prevedono il mantenimento dell'immagine originale dell'edificio con l'inserimento di altri 19 corpi di fabbrica, i cui progetti sono stati

affidati ad architetti diversi per consentire di innestare sull'identità originale dell'edificio una pluralità di linguaggi architettonici contemporanei. È prevista la realizzazione di abitazioni (di cui 50% logements sociaux), uffici, locali commerciali, attività diverse, attrezzature pubbliche, parcheggi. L'operazione è stata guidata dalla finalità di valorizzare l'identità dell'edificio industriale e di riutilizzarlo come dispositivo multifunzionale di livello urbano (Figure 5-9).

#### Trame di riequilibrio ambientale

Nel processo di riqualificazione assume un ruolo preminente la rinaturalizzazione della maggior superficie possibile di suolo urbano.

Il progetto Paris Nord-Est prevede un rapporto di copertura del suolo del 40%, preservando il restante 60% del suolo naturale da destinare a diverse utilizzazioni: verde pubblico (Figura 10), riserve ecologiche (8.500 m<sup>2</sup>), orti urbani, attrezzature sportive e per il tempo libero, sedi tramviarie su prato permeabile, bordure delle linee ferrate, foreste lineari ai bordi del boulevard périphérique (Figura 11), sistemazione e accessibilità delle sponde del canale Saint-Denis tra Paris e Aubervilliers.

Non soltanto il suolo naturale viene destinato a verde, ma anche la "quinta facciata" (la copertura) di alcuni edifici, tra cui il toit terrasse dell'Hôtel de logistique del progetto Chapelle International (Figura 12).



Figura 3– Paesaggio urbano multietnico in Rue du Faubourg-Saint-Denis



Figura 4– Veduta aerea dell'area in trasformazione di Paris Nord-Est

La superficie di 18.000 m<sup>2</sup> del tetto è stata oggetto di una nuova destinazione d'uso per ospitare servizi pubblici di quartiere richiesta dagli stessi abitanti. La nuova copertura dell'edificio sarà destinata alla produzione di energia solare con pannelli fotovoltaici che trasformeranno l'edificio in centrale di produzione energetica per il quartiere; ospiterà un'area pubblica attrezzata con ristorante, palestra e incubatori di impresa; una ampia porzione sarà destinata a superficie a verde, ad orti urbani disponibili per i residenti ed a campi di tennis, basket e pallavolo (Figure 13-14).

#### Processi di pianificazione partecipata

La premessa del GPRU è la partecipazione attiva di tutti i soggetti interessati ai processi di rinnovamento urbano.

Il progetto Paris Nord-Est declina la partecipazione sociale attraverso più azioni convergenti: l'attività ormai consolidata svolta dall'Urban Center del Pavillon de l'Arsenal, l'apertura nel quartiere della Maison de Projets PNE (Figure 16-17), la creazione di nuove risorse associative come il PIMMS (Point Information et Médiation Multiservices 18/19) (Figura 15), l'apertura del sito internet Paris Nord-Est, la realizzazione di un nuovo Centro Sociale di quartiere all'interno dell'Entrepôt Macdonald.

Tali azioni hanno animato dinamiche sociali locali che sono riuscite a creare un tessuto associativo capace di interagire con le amministrazioni per cambiare e/o modificare i progetti in corso di elaborazione, di coordinare le decisioni relative alle richieste di miglioramento della qualità della vita, di lotta contro l'esclusione sociale, di integrazione tra i diversi quartieri, di accoglienza verso i nuovi abitanti dei quartieri, di sostegno alla popolazione più fragile (bambini, famiglie monoparentali, famiglie numerose, disoccupati, anziani, poveri). Azioni di sostegno allo sviluppo socio-economico

Il sostegno allo sviluppo socio-economico dei quartieri in corso di riqualificazione è un'azione che deve essere costruita in anticipo rispetto ai lavori di infrastrutturazione urbanistica e costruzione edilizia.

Il progetto Paris Nord-Est ha messo in atto una serie di interventi per facilitare l'accesso alle informazioni sui nuovi posti di lavoro che potranno essere disponibili negli interventi previsti e sulla disponibilità del numero e della qualità degli alloggi; sono previsti inoltre incubatori d'impresa e hôtels d'entreprises per



Figura 5– Rendering del progetto di recupero, riqualificazione e rifunzionalizzazione dell'Entrepôt Macdonald



Figura 6– Sezione del progetto dell'isolato dell'Entrepôt Macdonald



Figura 7– Nuova facciata dell'edificio Macdonald di fronte alla nuova linea del tram



Figura 8– La nuova linea del tram attraversa l'isoalto Macdonald



Figura 9– Progetto di trasformazione della testata dell'edificio Macdonald di Kengo Kuma

Di particolare interesse è lo studio di fattibilità nel settore Chapelle International (Figura 18) lanciato dalla RIVP (Régie Immobilière de la Ville de Paris) relativo alla commercializzazione del concetto SoHo (Small office/Home office). Sono previsti 80 lotti per una superficie di 8.000 m<sup>2</sup> ai piani terra degli edifici in costruzione dedicati alle attività degli studi professionali, delle piccole imprese, degli artigiani e degli artisti (Figura 19). La RIVP ha incaricato la società di monitoraggio urbanistico Ville et Architetture di elaborare degli studi non solo sulla composizione spaziale dei volumi o sull'articolazione interna degli uffici/abitazioni, ma anche di curare gli aspetti dell'inserimento dei SoHo nel contesto urbano come elementi di animazione del tessuto sociale.

### Conclusioni

Il progetto di rinnovamento urbano Paris Nord-Est offre un'ampia campionatura di sperimentazioni progettuali elaborate a partire da contesti urbani complessi e problematici; l'impostazione concettuale e procedurale è suggerita dalla nuova legge di governo del territorio francese, la Loi SRU, i cui principi portanti, espressi sin dalla titolazione, sono la "solidarietà" e il "rinnovamento urbano".

La legge introduce strumenti urbanistici di nuova generazione, impostati sui principi della collaborazione, della responsabilizzazione individuale e collettiva, del risparmio energetico e delle risorse, dello sviluppo a partire dal riuso intelligente e innovativo del patrimonio esistente.

Il progetto Paris Nord-Est, come parte di un progetto di più ampie dimensioni, il GPRU, reimmette nel



Figura 10– Riqualificazione degli spazi verdi pubblici dell'ORU Paris Nord-Est



Figura 11– Foresta lineare urbana costruita lungo il boulevard périphérique per la mitigazione dell'inquinamento acustico e atmosferico

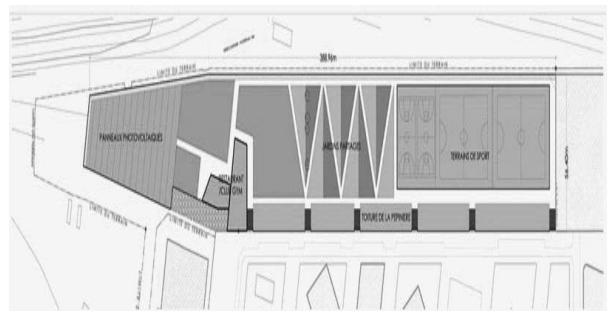


Figura 12– Hôtel de logistique, progetto di recupero del tetto terrazza come quinta facciata dedicata ad ospitare servizi di quartiere e sistemi di produzione di energia



Figura 13– Rendering del progetto del tetto terrazza dell'edificio ferroviario dismesso Hôtel de logistique



Figura 14– Giardini urbani e caffè-restaurant sul tetto terrazza dell'edificio ferroviario dismesso Hôtel de logistique

processo virtuoso dello sviluppo urbano le periferie, le aree da sempre relegate a ricevere gli scarti del progresso del centro città.

Riconoscere il valore e il potenziale delle periferie diviene uno dei punti di svolta necessari al ripensamento del processo di pianificazione dello sviluppo delle città, impone di imparare a volgere lo sguardo dove solitamente lo si distoglie, insegnando che la sostenibilità deve necessariamente essere un comportamento indispensabile e collettivo.



Figura 15 – Il PIMMS, Centro Informazioni Médiation et Multiservices



Figura 16 – La Maisons de Projets in Boulevard Ney



Figura 17 – Presentazione dei progetti di trasformazioni urbane agli abitanti del quartiere



Figura 18 – Progetto di riqualificazione del settore Chapelle International



Figura 19 – Progetto per la realizzazione di 80 lotti di So-Ho nel settore Chapelle International

#### Note

1 La nozione di entrée de ville è costituita dalle seguenti componenti: localizzazione periurbana, circolazione di persone e merci, tessuti urbani eterogenei e in mutazione; cfr. Frobert, S. (1999).

2 Sugli strumenti urbanistici di nuova generazione introdotti dalla Loi SRU cfr. Badami A. (2009).

3 Le 11 ORU interessano i seguenti quartieri: Les Olympiades (XIII); Bédier - Porte d'Ivry - Boutroux (XIII); Plaisance - Porte de Vanves (XIV); Porte Pouchet (XVII); Porte Montmartre - Porte de Clignancourt et Secteur Porte des Poissonniers (XVIII); Secteur Paris Nord-Est (XVIII); Cité Michelet (XIX); Saint Blaise (XX); Porte de Montreuil - La Tour du Pin (XX); Porte de Vincennes (XII et XX); Porte des Lilas (XX).

4 Société d'économie mixte d'aménagement de la Ville de Paris.

5 Société immobilière d'investissement cotée, filiale de la Caisse des Dépôts.

seuil de la ville, Picard, Paris

Dabit, E. (1990) Faubourgs de Paris, Gallimard, Paris

Fourcault, A. (1988) Un siècle de banlieue parisienne (1859-1964). Guide de recherche, L'Harmattan, Paris

Frobert, S. (1999) Entrées de ville, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques, Lyon  
giénisme à l'urbanisme, 1880-1919, Presse universitaires de Rennes, Rennes

Cohen, J., Lorte, A. (1991) Des fortifs au périph. Paris, les

#### Bibliografia

Badami, A. (2012) Metamorfosi urbane, Politiche culturali in Francia e mutamenti nel paradigma urbano-stico, Alinea, Firenze

Bastié, J. (1964) La Croissance de la banlieue parisienne, PUF, Paris

Carta, M. (2014) Reimagining Urbanism, LIStLab, Trento

Charvet, M. (2005) Les fortifications de Paris. De l'hy

# Improving SEA procedures within Italian regions: Towards a more effective evaluation of urban sustainability

UMBERTO BARESI, KAREN J. VELLA  
E NEIL G. SIPE

## 1. Introduction

Sustainable urban development, a major issue at global scale, will become more relevant according to population growth predictions in developed and developing countries. Societal and international recognition of sustainability concerns led to the development of specific tools and procedures, known as sustainability assessments/appraisals (SA). Their effectiveness however, considering that global quality life indicators have worsened since their introduction, has promoted a re-thinking of SA instruments. More precisely, Strategic Environmental Assessment (SEA), – a tool introduced in the European context to evaluate policies, plans, and programmes (PPPs), – is being reconsidered because of several features that seem to limit its effectiveness. Over time, SEA has evolved in response to external and internal factors dealing with technical, procedural, planning and governance systems thus involving a shift of paradigm from EIA-based SEAs (first generation protocols) towards more integrated approaches (second generation ones). Changes affecting SEA are formalised through legislation in each Member State, to guide institutions at regional and local level. Defining SEA effectiveness is quite difficult. Its' capacity-building process appears quite far from its conclusion, even if any definitive version can be conceptualized. In this paper, we consider some European nations with different planning systems and SA traditions. After the identification of some analytical criteria, a multi-dimensional cluster analysis is developed on some case studies, to outline current weaknesses.

## 2. Structuring the analytical matrix

A review of European international reports dealing with SEA legislation at national and regional scales and literature concerning the application of SEA at different institutional levels identified six analytical blocks (a-f). First, a structured legislative process (a) is a priority to avoid blue-print solutions. In fact, SEA should be institution-centred to work effectively with the social capital characterising specific contexts. Second, the integration between SEA and PPP (b), referring to effective interactions between these two processes. Thus considering that SEA is required

to be autonomous and impartial towards the PPP. Third, and connected to the previous step, is the need to identify sustainability goals (c) as either the plan or the SEA process should consider parameters and indicators to evaluate PPP impacts on quantitative/qualitative targets. The fourth block deals with the technical side of SEA organisation (d), referring to the apparent inertia between practical and theoretic evolution of this procedure, with the former striving to implement the increasing hints coming from the latter. The problem does not seem to be due to a shortage in the methods available but rather in the lack of guidelines to support local communities on the instruments to use, and the way to manage information among the characters involved. The fifth block is about participatory organisation (e), considering how the general public and specific institutions have both the right to be informed and the one to participate at the decision-making process. The sixth and final step of SEA procedure is the monitoring phase (f), nowadays debated about suitable methodologies to use and relationships with SA at other levels ('tiering'). Based on these blocks (figure 1) we constructed a matrix to verify in which degree (total, partial, none) each criteria was satisfied. For this purpose, we considered institution reports and academic publications assessing SEA approaches in the countries analysed. The nations were selected to compare European countries with different sustainability assessments (SA) traditions, thus realising how the north-south European divide still influences the SEA formalisation. In detail, within the United Kingdom, Scotland was considered as separate case presenting some improvements to UK legislation. If the UK is an example of northern European SA tradition, France lays in the middle between northern and southern one. Unlike the UK, French legislation relies on national structures articulated at the regional level, addressing local authorities. At last, the Italian system is structured with regional bodies defining their own SEA legislation, according to national guidelines, in a scenario quite poor of SA tradition.

## 3. The national comparison

Consequently, a matrix was build placing the single criteria (figure 1) in rows and the 26 case studies in columns. This matrix was filled considering how the case studies legislation met each analytical criterion, implementing contents coming from higher hierarchical levels. The correlation analysis, developed in AddaWin software, identified some 'common features' to the majority of the cases. These mainly involve the "in-itinere"<sup>1</sup> process of the SEA, the public participation process, the distinction between scoping and environmental report, the influence of the assessment process on the planning one. Some common deficiencies were also identified, namely involving temporal SEA scenarios, criteria and tools to structure PPP alternatives, and the use of thematic reports from environmental agencies within the SEA procedure. The frequency analysis consequently developed on

- a) Legislative process
  - 1 Existence of legislation about SEA
  - 2 Models to structure SEA related to specific PPPs
  - 3 List of PPPs requiring SEA
  - 4 'Tiering' within SEA tools hierarchy
  - 5 Availability of Guidelines
  - 6 Authorities/agencies involved in the SEA process
  - 7 Distinction between Scoping and Environmental report
  - 8 Identification of environmental skilled authorities
  - 9 Legislation at national and regional level
- b) Integration between SEA and PPP
  - 1 SEA possibility to stop unsustainable PPP
  - 2 SEA conceived as 'in itinere' assessment
  - 3 Separation between SEA assessment authority and PPP customer
  - 4 Separation between SEA drafting profile and PPP customer
  - 5 SEA possibility to influence PPP contents
  - 6 SEA coherent with PPPs at superior level
- c) Sustainability goals
  - 1 Specific parameters to assess PPP impacts
  - 2 Reference to human development limits
  - 3 Need to assess cumulative impacts of PPP actions
  - 4 Criteria to evaluate PPP alternatives sustainability
  - 5 Temporal scenarios independent from PPP customer political mandate
  - 6 Transboundary/inter-scale PPP sustainability
- d) Technical organisation
  - 1 Database provided by specific agencies/authorities
  - 2 Thematic reports provided in the SEA procedure
  - 3 SEA and PPP required to use the same database
  - 4 Use of modelling to assess PPP impacts
  - 5 Quantitative assessment of PPP internal coherence
  - 6 Criteria and tools to structure alternative options
- e) Participatory organisation
  - 1 Joint consultative processes for socio/eco/environmental organizations
  - 2 Feedbacks from socio/eco/environmental authorities and institutions
  - 3 Involvement of transboundary and inter-scale authorities and institutions
  - 4 Public consultation 'in-itinere'
  - 5 Joint consultative processes for public authorities
  - 6 Tools to use arranging public participation
  - 7 Report about the effective use of opinions/advice coming from health and environment authorities
- f) Monitoring phase
  - 1 Standardised monitoring methods for similar PPPs
  - 2 PPP impacts compatible with higher level PPPs
  - 3 Compulsory mitigation actions by PPP customer
  - 4 Involvement of thematic competent bodies
  - 5 Draft of a non-technical summary

Figure 1 – Logic blocks and related criteria identified

the European Union, French, UK, Scottish and Italian cases showed how the 4 countries have differently implemented the EU regulatory system. Improvements are mainly registered on the legislation side, the participatory organization, and in a limited way in the sustainability goals one. This happened especially in Scotland, UK, France, while Italy struggled implementing the EU Directive. Limited differences were instead outlined, among these countries, about the level of integration between SEA and planning process (block b), the technical organisation (block d) and the SEA outcomes (block f). In detail, the criteria of block b appear quite structured in all the nations considered, while some relevant lacks are identified in blocks d and f. This seems quite acceptable in cases where regional bodies have specific authorities on sustainability assessments (e.g. Italian case), but it might cause problems where the national level is the only one defining protocols to be followed at the local level. From this perspective, the weaknesses of the Italian system could be balanced with a structured regional level. These things considered, the Italian case seems anyway the weakest, with only 74% of the analytical criteria partially or fully satisfied (same amount of the EU level), whereas France, Scotland and UK reach 89% threshold.

#### 4. The Italian regional survey

A further analysis was developed to identify the differences among SEA legislation in Italian regions, to outline which priorities should be pursued in each case. This goal was achieved with a multi-dimensional cluster analysis developed with the AddaWin

software. In the analysis the criteria were considered variables and the regions were considered statistical units. The first step involved the elimination of variables strongly correlated. Thus, the aforementioned ten 'common features' were excluded together with two other criteria with high correlations, reducing at 27 the number of useful variables. Then, basing on a principal components analysis and a non-hierarchical one, the 21 regions (considering the autonomous provinces of Trento and Bolzano) were divided in five classes with similar profiles. The final evaluation was structured on three levels: i) the understanding of the relationships between axes and variables explained; ii) the reading of the graphic representation of these clusters, referred to the two main axes in terms of inertia explained; iii) the interpretation of the classes profiles, considering the relationship between clusters and variables.

The cluster with the lower level of criteria satisfaction is the n. 2, including four regions (Veneto, but especially Molise, Basilicata and Sicilia) basically relying on national SEA legislation thus showing poor values in the variables assumed. Strong regional legislation characterises the cluster n. 4, despite the lack of positive performances in the other blocks suggests that this class (Trento, Piemonte, Val d'Aosta, Umbria) is characterised by weak legislations bringing limited contributions to the SEA capacity-building process. Unlike the previous ones, the cluster n. 1 (Bolzano, Friuli-Venezia-Giulia, Toscana, Lazio, Campania, Puglia, Liguria) has an intermediate characterisation, with a quite structured SEA legislation, presenting developed but limited participatory organisation

skills. The two remaining clusters have their centre in the right part of the diagram, being characterised by positive values for most of the variables assessed. In detail, cluster n. 5 (Emilia Romagna, Abruzzo, Sardegna) satisfies many criteria within the blocks a, e, f, meeting few minimum requirements in blocks c and d. The class n. 3 (Lombardia, Marche, Calabria) shows a similar profile, with legislation criteria (block a) fully satisfied, generally positive values for blocks b, e, f, and relevant weaknesses in blocks c and d, despite variable values above the general mean.

Within the Italian case, it seems that most of the regions are still struggling developing a complete SEA legislative system, only a few (clusters 3 and 5) presenting satisfactory legislation and related guidelines. Notwithstanding some regions seem more advanced in the SEA legislative path, relevant lacks on technical and sustainability goals issues are common to all the cases examined, characterising the Italian SEA scenario both at the national and regional level. Without considering the specific needs of each region, two major categories are identified. The first one deals with regions (clusters 2, 4, 1) needing improvements in nowadays legislation, to define in unique ways procedures, characters involved and technical issues useful to support the capacity-building process at the urban scale. On the other side, a minority of regions (clusters 3, 5) with quite structured SEA legislations limited by significant weaknesses about technical issues.

### 5. Discussion and Conclusions

Some critics could be moved to the methodology used, asserting that it doesn't consider: i) the role of environmental competent agencies to the planning process of SEA drafting, and ii) the role of the provincial institutional level. In order to prevent these critics, it is necessary to consider the high fragmentation of the Italian system, both in terms of environmental agencies and provincial institutions. On one side, the contribution of environmental authorities at the Italian regional level (ARPA) is influenced by a fragmented situation probably affecting the development of unique policies about SEA. In the same way, the provincial institutional level can't be identified as suitable to fix the open issues about SEA, in lack of specific instructions from higher levels. In fact, provincial administrations have nowadays relevant discretionary powers to develop own SEA indicators and methods, contributing to a highly heterogeneous scenario. These things considered, the regional legislative level appears the most suitable to identify nowadays lacks, not to rely on virtuous and sporadic initiatives of local communities, provincial administrations or regional environmental authorities. Whereas only a co-ordinated improvement of SEA tools can avoid fragmented and uneven developments of this instrument, the recent reform of the Italian administrative system could be the occasion to re-think regional SEA legislation for the ten 'metropolitan cities' replacing the former provinces. These areas, among the most impacting in terms of population density

and urban land use, might be suitable to experiment new SEA approaches based on: i) a wider involvement of authorities with relevant environmental database; ii) a broader use of sustainability indicators relating the availability of resources with their use by human communities. The results of this paper suggest that such experimentation should be primarily pursued at the regional level, implementing nowadays legislative lacks. In this sense, virtuous regions and 'metropolitan cities' belonging to countries with different SEA traditions could be involved in a joint project, inspired for instance by the Enplan project experience.

### Notes

- 1 The SEA procedure has to be developed simultaneously with the PPP process.

### References

- Acharibasam, J.B., Noble, B.F. (2014) "Assessing the impact of strategic environmental assessment", *Impact Assessment and Project Appraisal*, 32:3 (pp.177-187)
- Bidstrup, M., Hansen, A.M. (2014), "The paradox of strategic environmental assessment", *Environmental Impact Assessment Review*, 47 (pp.29-35)
- Bina, O. (2007) "A critical review of the dominant lines of argumentation on the need for strategic environmental assessment", *Environmental Impact Assessment Review*, 27 (pp.585-606)
- Brown, A.L., Thérivel, R. (2000) "Principles to guide the development of strategic environmental assessment methodology", *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18:3 (pp.183-189)
- Brown, A.L. (2003), "Increasing the utility of urban environmental quality information", *Landscape and Urban Planning*, 65 (pp.85-93)
- Cashmore, M., Bond, A., Cobb, B. (2008), "The role and functioning of environmental assessment: Theoretical reflections upon an empirical investigation of causation", *Journal of Environmental Management*, 88 (pp.1233-1248)
- Da Silva, A.W.L., Selig, P.M., De Ávila Lerípicio, A., Viegas, C.V (2014), "Strategic environmental assessment: one concept, multiple definitions", *Int. J. Innovation and Sustainable Development*, 8:1 (pp.53-76)
- Dalal-Clayton, B., Sadler, B. (2005), *Strategic Environmental Assessment, A sourcebook and reference guide to international experience*, Earthscan, London and Sterling
- Dalal-Clayton, B., Sadler, B (2014), *Sustainability appraisal, A sourcebook and reference guide to international experience*, Earthscan, Oxon and New York
- Fabiano, N., Paolillo, P.L. (2008) *La valutazione ambientale nel piano*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna
- Fischer, T.B., Gazzola, P. (2006), "SEA effectiveness criteria-equally valid in all countries? The case of Italy", *Environmental Impact Assessment Review*, 26 (pp.396-409)
- Gazzola, P. (2008) "What appears to make SEA effective in different planning systems", *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*,

- 10:1 (pp.1-24)
- Hacking, T., Guthrie, P. (2008), "A framework for classifying the meaning of Triple Bottom-Line, Integrated, and Sustainability Assessment", *Environmental Impact Assessment Review*, 28 (pp.73-89)
- Janin Rivolin, U., Faludi, A. (2005), "The hidden face of European spatial planning: innovations in governance", *European Planning Studies*, 13:2 (pp.195-215)
- Janin Rivolin, U. (2012), "Planning Systems as Institutional Technologies: a Proposed Conceptualization and the Implications for Comparison", *Planning Practice & Research*, 27:1 (pp.63-85)
- Jones, C., Baker, M., Carter, J., Jay, S., Short, M., Wood, C. (Eds.), (2005), *Strategic Environmental Assessment and land use planning, an International Evaluation*, Earthscan, London and Sterling
- Lobos, V., Partidario, M.R. (2014), "Theory versus practice in Strategic Environmental Assessment (SEA)", *Environmental Impact Assessment Review*, 48 (pp.34-46)
- Morrison-Saunders, A., Thérivel, R. (2006) "Sustainability integration and assessment", *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 8:3 (pp.281-298)
- Noble, B.F., Gunn, J., Martin, J. (2012), "Survey of current methods and guidance for strategic environmental assessment", *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30:3 (pp.139-147)
- Owens, S., Rayner, T., Bina, O. (2004), "New agendas for appraisal: reflections on theory, practice, and research", *Environment and Planning A*, 36 (pp.1943-1959)
- Pope, J., Annandale, D., Morrison-Saunders, A. (2004), "Conceptualising sustainability assessment", *Environmental Impact Assessment Review*, 24 (pp.595-616)
- Sadler, B., Aschermann, R., Dusik, J., Fischer, T.B., Partidario, M.R., Verheem, R. (Eds.), (2011) *Handbook of Strategic Environmental Assessment*, Earthscan, London and Washington DC
- Servillo, L., Lingua, V. (2014) "The Innovation of the Italian Planning System: Actors, Path Dependencies, Cultural Contradictions and a Missing Epilogue", *European Planning Studies*, 22:2 (pp.400-417)
- Slunge, D., Nooteboom, S., Ekstrom, A., Dijkstra, G., Verheem, R. (2009), "Conceptual analysis and evaluation framework for institution-centered Strategic environmental assessment". Working paper, World Bank, Washington, DC. June 23
- Stoeglehner, G., Brown, A.L., Kørnøv, L.B. (2009), "SEA and planning: 'ownership' of strategic environmental assessment by the planners is the key to its effectiveness", *Impact Assessment and Project Appraisal*, 27:2 (pp.111-120)
- Van Doren, D., Driessen, P.P.J., Schijf, B., Runhaar, H.A.C. (2013), "Evaluating the substantive effectiveness of SEA: Towards a better understanding", *Environmental Impact Assessment Review*, 38 (pp.120-130)
- Verheem, R., Tonk, J. (2000) "Strategic environmental assessment: one concept, multiple forms", *Impact assessment and project appraisal*, 18:3 (pp.177-182)
- White, L., Noble, B.F. (2013), "Strategic environmental assessment for sustainability: A review of a decade of academic research", *Environmental Impact Assessment Review*, 42 (pp.60-66)

## Le politiche europee sulla sicurezza urbana: l'orientamento dell'Unione Europea nella prevenzione del crimine attraverso la pianificazione e la progettazione urbanistica.

SARAH ISABELLA CHIODI

### Introduzione

Questo contributo trae spunto da due attività personali di ricerca e di scambio di conoscenze sul tema della sicurezza urbana: una riguarda la ricerca transfrontaliera intitolata "Le implicazioni di sicurezza nella progettazione urbanistica" che sto svolgendo presso il Politecnico di Torino, l'altra concerne l'azione europea COST TU1203<sup>1</sup> "Crime Prevention through Urban Design and Planning", alla quale partecipo in qualità di membro dello Junior Network. Lo studio, la ricerca empirica e gli scambi maturati in questo contesto mi hanno permesso di aprire una riflessione sulle politiche europee di sicurezza urbana nell'ambito della prevenzione del crimine attraverso la progettazione urbanistica.

La letteratura ci offre una consolidata suddivisione dei più recenti approcci di prevenzione del crimine identificando alcune grandi tipologie: la prevenzione sociale, la prevenzione comunitaria e la prevenzione situazionale (Selmini, 2004; Barbagli e Gatti, 2005; Cardia e Bottigelli 2011 ecc.).

La prevenzione sociale e quella comunitaria si focalizzano sui fattori socio-ambientali che sono causa dell'azione criminale. Cause sociali di varia tipologia (disagio sociale, disoccupazione, bassi livelli di istruzione, ecc.) condizionano il comportamento del soggetto che, anche in relazione a fattori psicologici individuali, sarà più o meno propenso a compiere un'azione criminale. In particolare, la prevenzione comunitaria comprende tutte quelle strategie a sostegno della partecipazione dei cittadini e della promozione di varie forme di aggregazione mirate al controllo sociale informale (Selmini, 2011): dall'animazione territoriale, alla sorveglianza naturale, al sostegno familiare e delle strutture religiose ovvero laiche ecc. La prevenzione situazionale, invece, non tiene in conto dei condizionamenti socio-ambientali sul

soggetto, ma della componente ambientale ovvero del contesto, riducendo le potenziali opportunità di compiere crimini e aumentando i rischi per gli autori. La prevenzione situazionale non si interessa delle cause socio-culturali, ma si concentra su misure di sorveglianza meccanica o naturale, sulla configurazione dello spazio fisico, sull'illuminazione, su sistemi di allarme di varia tipologia ecc.

La prevenzione del crimine attraverso la progettazione urbanistica e architettonica è generalmente ricompresa nella prevenzione situazionale, ma taluni parlano di prevenzione ambientale (Acierno, 2003) o di prevenzione 'place based' (Schneider, Kitchen, 2007), sottolineando il valore del contesto (fisico) del luogo.

### Il ruolo dell'Europa nella prevenzione ambientale del crimine

Il dibattito europeo sulla Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED)

Il tema della prevenzione del crimine attraverso la progettazione urbanistica è certamente al centro dell'attenzione dell'Europa. Il primo atto ufficiale a testimonianza è la Dichiarazione finale della conferenza "on the reduction of urban insecurity" organizzata dalla "Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe" del Consiglio d'Europa<sup>2</sup> tenutasi a Barcellona il 17-20 novembre del 1987. Nel testo si afferma esplicitamente che esiste una stretta correlazione tra il crimine e gli spazi residenziali e che la qualità degli spazi urbani è importante per l'equilibrio psicologico degli abitanti. Si critica inoltre la scarsa attenzione alla sicurezza prestata dalla progettazione urbanistica e dal design, ovvero dai professionisti. Pertanto, in relazione allo spazio fisico, si raccomanda di implementare le pratiche di prevenzione ambientale del crimine e di sfruttare le recenti esperienze disponibili sull'argomento, stimolando il senso di appartenenza al luogo.

A dieci anni distanza, il 21-23 febbraio del 1997, la Conferenza permanente delle autorità locali e regionali del Consiglio d'Europa, come rinominata "Congress of Local and Regional Authorities of Europe" (CLRAE) a partire dal 1994, organizza un'altra conferenza internazionale sul tema della prevenzione del crimine intitolata "Crime and Urban Insecurity in Europe: The Role and Responsibilities of Local and Regional Authorities" nella città di Erfurt in Germania. Nella dichiarazione finale vengono ribadite alcune asseverazioni precedenti, considerando tra le cause principali del crimine la scarsa manutenzione dello spazio fisico e l'inadeguatezza delle abitazioni. Si mette altresì in evidenza la relazione tra l'ambiente fisico e la stabilità sociale, affermando che nonostante l'azione sullo spazio fisico non possa totalmente risolvere la criminalità, tuttavia possa ridurre le probabilità che il crimine si verifichi; specie agendo sull'illuminazione, sullo spazio pubblico, sulla gestione dei rifiuti, sul graffitismo ecc.)

Dichiarazioni simili in tema di sicurezza sono state fatte in molte conferenze successive del CLRAE, con

particolare attenzione alla collaborazione tra le autorità locali, la polizia e i progettisti stessi.

Significativamente, in seguito, the Justice and Home Affairs (of the European Union) ha politicamente concordato le conclusioni della conferenza di esperti dell'Unione Europea "Towards a knowledgebased strategy to prevent crime". Si è così convenuto riguardo l'efficacia delle strategie di prevenzione ambientale del crimine (Sundsvall, Sweden, 21–23 February 2001):

«Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED), or Designing out Crime (DOC), has proven to be a useful, effective, very concrete and feasible strategy to prevent crime and feelings of insecurity, integrated in a multidisciplinary approach. Best practices regarding CPTED/DOC should be collected, evaluated and made accessible for stakeholders. This process should utilise a common framework of concepts and processes, and transferable principles should be identified.»

Di nuovo, nel 2011, the Council of European Union (Brussels, 24 marzo 2011) concorda che:

«Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED) is a proactive crime prevention philosophy based on the theory that proper design and effective use of the built environment can lead to a reduction in crime and the fear of crime, as well as an improvement in the quality of life for the community, and it aims to reduce or even remove the opportunity for crime to occur in an environment and promote positive interaction with the space by legitimate users».

Considerato il dovere dei paesi europei (autorità locali, designer, polizia, progettisti ecc.) di seguire le raccomandazioni emerse nelle conferenze, è fondamentale che venga predisposto un assetto metodologico comune e simili requisiti nelle specifiche disposizioni di ogni paese (Van Soomeren, Woldendorp, 1997).

Nel 1995 la Comunità Europea istituisce così un comitato tecnico (CEN Technical Committee - TC 325) per la creazione di un metodo standardizzato di prevenzione ambientale del crimine. Inizialmente il Comitato è costituito solo da rappresentanti della Danimarca, Gran Bretagna e Olanda, ma in seguito diversi paesi si uniscono: la Francia, la Svezia e l'Austria nel 1997, l'Italia, la Spagna, il Belgio e la Svizzera nel 1998, infine l'Estonia nel 2000; la Germania mantiene una posizione ufficiale contraria al processo di standardizzazione.

### Il significato della normazione nell'orientamento delle politiche europee sulla CPTED

La governance attraverso la standardizzazione rappresenta una forma particolare di promozione delle politiche che si distingue sia dalle direttive autoritarie promosse dalla legge, intese come politiche "dall'alto" sia dalle procedure democratiche di coinvolgimento attivo della comunità, quali politiche "dal basso". A differenza di questi approcci l'utilizzo degli standard entra nell'arena delle politiche europee attraverso la competizione economica. (Stummvoll, 2012). In Europa gli standard sono definiti dal Comité Européen

de Normalisation, un'organizzazione amministrativa no-profit fondata nel 1961 nel contesto della Comunità Economica Europea, e conseguono un interesse politico ed economico. L'interesse politico può essere promosso dal Consiglio dell'UE con il Parlamento, che possono dare mandato al CEN di sviluppare uno standard di qualità a sostegno di talune politiche o regolamentazioni dell'UE. L'interesse economico invece è gestito dal mondo dell'industria che partecipa direttamente alla definizione degli standard nei comitati tecnici CEN, perseguiendo evidenti interessi economici per un'ampia diffusione dei propri prodotti. La combinazione di questi interessi ha rafforzato i processi di standardizzazione, che sono diventati una forma dominante delle politiche europee e nazionali in molti settori economici legati anche al mondo dell'architettura, quali l'energia, i trasporti, l'ambiente ecc.

Il nuovo orientamento alla prevenzione avviato negli anni '90 nelle politiche di giustizia criminale (Edwards and Hughes, 2009) ha avviato il passaggio da un modello di welfare punitivo verso un modello pragmatico di gestione del rischio (Garland, 2001) che ha incentivato l'utilizzo di standard di sicurezza nel settore edile, legati alla diffusione di porte blindate, telecamere di sorveglianza, sistemi di allarme ecc. (le cosiddette tecniche "target hardening"). Si precisa però che queste tipologie di standard si riferiscono al prodotto e non ad un servizio o a un processo<sup>3</sup>.

Sulla scia del dibattito anglosassone in materia di prevenzione ambientale del crimine, iniziato intorno alla fine degli anni '60 negli Stati Uniti (Jacobs, 1961; Jeffery, 1971, Newman, 1972) e poi diffuso prevalentemente in nord Europa, specie in Gran Bretagna (già negli anni '70), intorno agli anni '80, sono state altresì introdotte strategie di prevenzione basate sull'azione sullo spazio fisico e l'ambiente sociale. A partire da questo background, su iniziativa della Comunità Europea, un gruppo di esperti europei sul tema della prevenzione ambientale del crimine (costituito nel summenzionato comitato tecnico TC325) nel 1995 ha iniziato a lavorare alla definizione di un metodo standardizzato di prevenzione della sicurezza. Il lavoro del comitato si è concluso nel 2006 con l'emanazione del Rapporto Tecnico TR 14383-2, adottato dal CEN (il Comitato Europeo di Normazione) nel 2007.

La produzione di un rapporto tecnico, che nella prassi corrisponde a raccomandazioni di buone pratiche, piuttosto che di una normativa di vincolo, ha però significato una sorta di debolezza intrinseca dello standard, che può aver contribuito alla sua scarsa diffusione. Tuttavia è opportuno sottolineare che la scelta di utilizzare una tipologia di standard di processo anziché di prodotto è stata fatta volontariamente dal Comitato, che l'ha riconosciuta come la più appropriata ai fini dell'oggetto di interesse. Le numerose differenze territoriali e di contesto nell'ambito della pianificazione urbanistica tra i vari paesi, infatti, non avrebbero consentito di stabilire uno standard di prodotto universalmente applicabile.

Lo standard europeo di prevenzione ambientale del crimine attraverso la progettazione urbanistica  
L'articolazione e i contenuti della norma

La norma "Prevention of crime - Urban planning and building design" (CEN/TR 14383- part 2) è adottata dopo un lungo processo di redazione e approvazione iniziato nel 1995 e concluso nel 2007, dovuto alla necessità del consenso da parte di tutti i paesi membri e di tutte le organizzazioni interessate (polizia, professionisti - architetti e urbanisti, assicurazioni, servizi di sicurezza). (Colquhoun, 2004)

Si rivolge ai professionisti (architetti, progettisti, ingegneri, ecc.), alle autorità locali, ai residenti e a tutti gli attori coinvolti nelle trasformazioni urbane, offrendo un ausilio pratico (avvisi, linee guida e una check list di azioni possibili) volto alla riduzione del crimine e della percezione dell'insicurezza.

Il Comitato Tecnico (TC325) ha prodotto una serie di norme strutturandosi in vari gruppi di lavori focalizzati su diversi ambiti, che corrispondono all'articolazione in parti dello standard. Una vera e propria norma europea, ad oggi, esiste solo in relazione alle "definizioni e termini specifici", che costituisce la parte 1 dello standard (EN14383-1, 2006). Le altre parti della norma invece specificano semplici linee guida per la pianificazione urbana (parte 2), per le abitazioni (parte 3) e per i negozi ed uffici (parte 4); e sono tutte pubblicate come Rapporti Tecnici (TR). Inoltre è attualmente in corso l'elaborazione di altre simili linee guida per la sicurezza delle stazioni di servizio (parte 5), delle scuole (parte 6), dei mezzi di trasporto pubblico (parte 7) e contro gli attacchi criminali con veicoli (parte 8), non ancora concluse.

La parte del rapporto tecnico di interesse per questo contributo è quella relativa alla progettazione urbanistica (parte 2) e si articola in sei capitoli e quattro allegati.

Il primo capitolo definisce l'oggetto e l'obiettivo della norma; precisando che le linee guida sono indicate per particolari contesti, ovvero riqualificazioni urbane e nuovi insediamenti, per affrontare problemi di sicurezza specifici (quali atti di violenza, vandalismo, furto con scasso, disordine sociale, paura della criminalità ecc.). Sono altresì individuati i soggetti potenzialmente coinvolti nel processo (rappresentanti del mondo dell'economia, dell'industria, la polizia, i servizi sociali, gli enti territoriali, i professionisti ecc.). Il secondo capitolo riporta i riferimenti normativi. Il terzo definisce la terminologia sul tema della prevenzione ambientale del crimine. Il quarto capitolo entra nel merito della progettazione e focalizza una serie di domande utili da porsi in merito al contesto ambientale d'intervento.

Il quinto capitolo definisce alcune strategie per la progettazione, da selezionare in relazione alla pertinenza del caso affrontato, riferite a tre ambiti distinti: strategie di pianificazione urbanistica, strategie di progettazione urbana e strategie di gestione.

Il sesto capitolo descrive uno schema procedurale (flow chart) basato sulla norma ISO 9001 che identifica le fasi da mettere in atto per una efficace azione di

prevenzione del crimine attraverso la progettazione urbanistica.

- gli allegati A e B forniscono indicazioni per l'analisi della sicurezza nelle aree esistenti (crime review) e per la valutazione della sicurezza nei nuovi progetti (crime assessment);
- l'allegato C si occupa dei fattori percettivi di allarme e paura per la criminalità;
- l'allegato D è dedicato alla diagnosi di sicurezza dei progetti urbani (Safety audit framework of an urban project).

L'allegato D è ritenuto lo strumento più utile come supporto pratico per i progettisti e contiene le linee guida per la progettazione urbana in termini di sicurezza fornendo una serie di principi fondamentali che possono facilmente essere compresi da una vasta gamma di utilizzatori (Cardia, 2009). Introduce una lista di "principi generali" e una check list di indicazioni pratiche su tre livelli di intervento corrispondenti ai raggruppamenti delle strategie già individuate in precedenza: la pianificazione, la progettazione urbana e la gestione degli spazi. A titolo di esempio si cita il principio, già presente nel testo di J.Jacobs (1961), della vitalità delle strade e degli spazi pubblici, inteso come un importante fattore di prevenzione del crimine perché produce la cosiddetta "sovveglianza spontanea". Di conseguenza, nell'ambito della pianificazione urbana, corrisponde l'obiettivo di creare vitalità suggerendo di intervenire su alcuni punti fondamentali quali la creazione di un adeguato mix funzionale, di un'alternanza delle attività e degli orari atta a garantire un livello continuo di animazione territoriale o l'evitare la rigida separazione dei flussi e la conflittualità degli usi dello spazio.

Le strategie di intervento proposte non sono rigorose indicazioni pratiche, ma linee guida. Questa modalità orientativa è intenzionale ed è motivata dal presupposto che ogni contesto ambientale è differente e va prima analizzato con attenzione prima di avanzare delle ipotesi di intervento, valutando altresì le potenziali interferenze con le condizioni ambientali locali.

L'allegato D è stato tradotto nel 2007 in un manuale operativo in 4 lingue (inglese, italiano, francese, spagnolo) su iniziativa di un gruppo di lavoro tra Italia e Francia su finanziamento del progetto UE Seafpolis, che ha coinvolto il Politecnico di Milano - Laboratorio Qualità Urbana e Sicurezza, la Regione Emilia Romagna - Servizio Politiche sicurezza e polizia locale e l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme (IAU) dell'Ile-de Franc - Mission Etudes Sécurité.

#### L'insuccesso della norma

Nonostante si possa affermare che lo standard CEN/TR 14383- part 2 sia potenzialmente efficace, in pratica non abbiamo riscontri sulla sua effettiva applicazione e, in generale, è stata verificata una scarsa diffusione dello standard nei paesi europei, né è possibile rinvenire alcun progetto di pianificazione urbanistica che abbia esplicitamente applicato lo standard in Europa dalla data della sua pubblicazione.

#### AUTORITÀ LOCALE (ENTE RESPONSABILE)

- Assume ufficialmente l'impegno in materia di sicurezza urbana
- Formula gli obiettivi generali
- Istituisce una struttura tecnica di supporto all'intervento (opzionale)
- Nomina il responsabile del procedimento
- Crea il Gruppo di Lavoro

#### GRUPPO DI LAVORO

- Stabilisce il programma dell'intervento
- Risponde all'Autorità Locale
- Define i meccanismi di consultazione con gli altri portatori di interesse
- Conduce l'analisi sulla criminalità
- Define quali aspetti dell'ambiente urbano incidono sulla sicurezza

#### DOCUMENTO DI PIANIFICAZIONE

del Gruppo di Lavoro

- Illustra il contesto
- Identifica le strategie e definisce le azioni
- Stima i costi
- Valuta effetti e rischi

#### DELIBERA DELL'AUTORITÀ LOCALE

Definisce:

- le strategie e le azioni da implementare
- Gli aspetti da approfondire
- Il programma di realizzazione

#### ACCORDO CON I PORTATORI DI INTERESSE

- Responsabilità di tutte le parti coinvolte (chi fa cosa)
- Programma dettagliato della realizzazione degli interventi
- Controlli intermedi

#### AZIONI E IMPLEMENTAZIONE DEI LAVORI

- Ogni parte realizza le azioni di cui è responsabile
- Controlli di ogni fase dell'implementazione

#### VALUTAZIONE DEI RISULTATI

- Definizione dei criteri e delle metodologie

#### POSSIBILI AZIONI CORRETTIVE

Figura 1 – Lo schema esemplificativo della flow chart tratto dal Manuale Seafpolis(2007, p.10) "Pianificazione, disegno urbano, gestione degli spazi per la sicurezza", versione italiana.

In alcuni paesi, come la Gran Bretagna, l'Olanda, la Danimarca e la Francia, esistono leggi o procedure codificate mirate alla prevenzione ambientale del crimine attraverso l'urbanistica, tuttavia sono tutte antecedenti alla pubblicazione dello standard, né hanno con esso una relazione esplicita, semmai è a partire dall'esperienza di ognuno di questi paesi che lo standard è stato costruito.

Invece di una visione condivisa delle politiche di prevenzione ambientale del crimine, semmai si sono sviluppate esperienze autonome di implementazione della norma ovvero dei suoi principi generali, adattandosi agli specifici contesti territoriali, in considerazione delle condizioni amministrative, economiche, sociali, politiche e geografiche di ciascun paese. (Stummvoll, 2012)

Lo standard è stato tradotto dall'organismo nazionale di normazione in alcuni paesi: in Estonia, in formato non ancora definitivo, nel 2002 e soprattutto in Italia, con la norma UNI CEN/TR14383-2 del 2010. Ciò nonostante, anche nel nostro paese non è verificata la redazione di progetti di pianificazione urbanistica esplicitamente riferiti alla norma. Tuttavia spiccano

le esperienze<sup>4</sup> e gli studi del Laboratorio Qualità Urbana e Sicurezza (LabQus) del Politecnico di Milano, diretto dalla prof. Cardia, che ha contribuito direttamente sia al processo di nascita dello standard come delegato italiano, sia alla diffusione dello standard in Italia; e che ad oggi è il presidente dell'azione europea COST TU1203 "Crime Prevention through Urban Design and Planning".

#### Considerazioni conclusive

Il significato "globale" posto alla base della produzione di uno standard europeo per la prevenzione ambientale del crimine attraverso la pianificazione urbanistica, certamente rappresenta un aspetto positivo e coerente ai principi europei di libera concorrenza, non discriminazione e trasparenza. La standardizzazione è considerata necessaria perché rappresenta un componente chiave del mercato europeo e perché facilita la cooperazione tra i vari paesi e gli attori coinvolti nel processo, anche rendendolo più trasparente. (Van Soomeren, 2001).

Quello che emerge nei fatti però, in seguito alla pubblicazione dello standard nonché della sua specifica traduzione come norma UNI, rivela un certo insuccesso della politica di standardizzazione rispetto al tema. Una ragione di questo può essere riconosciuta nella forma specifica della norma, che rispondendo ad una tipologia di processo anziché ad una norma vincolante di prodotto, ha significato una debolezza intrinseca dello standard; ma come è già stato motivato, sarebbe stato poco coerente stabilire una norma di prodotto per questo oggetto, specie in considerazione delle diversità territoriali di ogni paese.

In pratica l'implementazione delle pratiche di prevenzione ambientale del crimine attraverso l'urbanistica ha seguito percorsi diversi nei vari paesi, non solo in considerazione delle differenti condizioni amministrative, economiche, sociali, politiche e geografiche, ma anche rispetto ad un'idea diversa del concetto di implementazione in ogni realtà territoriale, che, ad esempio ha avuto ricadute sulle professioni tecniche (in Danimarca), sui corpi di polizia e sul mercato dell'edilizia (in Gran Bretagna e Olanda) o sulle differenze di genere (in Austria). (Stummvoll, 2012)

In conclusione si ritiene che queste differenziazioni territoriali rappresentino una naturale deriva dell'idea di standardizzazione di un oggetto tipicamente locale come la prevenzione ambientale del crimine, specie in relazione alle percezioni individuali di sicurezza. Pertanto si sottolinea semmai l'importanza di cercare di mettere il più possibile in relazione le strategie di prevenzione con i contesti territoriali locali, sviluppando altresì processi di partecipazione della popolazione.

#### Note

<sup>1</sup> COST è una piattaforma intergovernativa finanziata dall'Europa per la cooperazione scientifica e tecnologica e si suddivide in 10 domini, ovvero campi disciplinari, nell'ambito dei quali vengono finanziate diverse azioni specifiche. La Action TU1203 - Crime

Prevention through Urban Design and Planning appartiene al domain "Transport and Urban Development" e coinvolge 25 diversi paesi europei. <http://costtu1203.eu/>

<sup>2</sup> Attenzione a non confondere l'organizzazione del Consiglio d'Europa (The Council of Europe), che non ha potere legislativo, con l'istituzione del Consiglio dell'Unione Europea.

<sup>3</sup> Esistono tre principali tipologie di standard (CEN/CENELEC, 2013): gli standard i processo, che definiscono orientamenti o requisiti in relazione ad uno specifico processo operativo; gli standard di prodotto, che definiscono linee guida o requisiti di uno specifico prodotto; e gli standard di servizio, che indicano linee guida o requisiti di un servizio offerto da una società o un'organizzazione. Oltre a queste tipologie esistono poi gli standard riferiti a specifiche definizioni, quelli legati alle prove (es. test sulla resistenza dei materiali) e quelli di comunicazione.

<sup>4</sup> Una delle applicazioni più significative è quella riferita al quartiere Braida di Sassuolo in Emilia Romagna conclusa intorno al 2006 e descritta dettagliatamente in Cardia, Bottigelli (2011: pp. 169 e sg.).

#### Bibliografia

- Acierno, A. (2003), *Dagli spazi della paura all'urbanistica per la sicurezza*, Alinea, Firenze
- Barbagli, M., Gatti, U. (2005), *Prevenire la criminalità. Cosa si può fare per la nostra sicurezza*, Il Mulino, Bologna
- Cardia, C. (2009), "Presentazione del Manuale ed uso del Manuale per valutare i progetti", in Regione Piemonte (2009), *Urbanistica e Sicurezza. Atti della giornata seminariale*, n. 16, pp. 18-25
- Cardia, C., Bottigelli, C. (2011), *Progettare la città sicura. Pianificazione, disegno urbano, gestione degli spazi pubblici*. Manuale, Hoepli, Milano
- CEN/CENELEC (2013), *Standards and your business, How your business can benefit from standards and participate in standardization activities*, CEN/CENELEC, Brussels
- Colquhoun, I. (2004), *Design out Crime: Creating Safe and Sustainable Communities*, Architectural press., Boston
- Edwards, A, Hughes, G. (2009), *The preventive turn and the promotion of safer communities in England and Wales: Political inventiveness and governmental instabilities*, in Crawford, A., *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*. Cullompton, Willan Publishing, Devon
- Garland, D. (2001), *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, University of Chicago Press, Chicago
- Jacobs, J. (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, Random House. New York
- Jeffery, C.R. (1971), *Crime Prevention Through Environmental Design*, Sage Publications, Beverly Hills
- Newman, O. (1972), *Defensible Space - Crime Prevention Through Urban Design*, Macmillan, New York
- Schneider, R.H., Kitchen, T. (2007), *Crime Prevention and the Built Environment*, Routledge, London

- Selmini, R. (2011), Le diverse modalità di prevenzione, in C. Cardia, C. Bottigelli, Progettare la città sicura. Pianificazione, disegno urbano, gestione degli spazi pubblici. Manuale, Hoepli, Milano, pp.5-10
- Selmini, R. (a cura di, 2004), La sicurezza urbana, Il Mulino, Bologna
- Soomeren, P. van. (2001), Crime Prevention Through Environmentale Design (CPTED and Designing Out Crime (DOC), Paper presented to E-DOCA Conference, Barcellona
- Soomeren, P. van., Woldendorp, T. (1997), CPTED in the Netherlands; Revised and expanded edition of Van Soomeren, P. van, Woldendorp T. (1996), for the Euro Conference "Crime prevention towards an European Level", The Hague May 1997, and for the 2nd Annual International CPTED Association Conference, Orlando Florida USA, december 1997
- Stummvoll, G. (2012), "Governance through norms and standards: The normative force behind design-led crime prevention", in Criminology and Criminal Justice, 12 (pag.377-395)

## Increasing resilience reduces coastal cities vulnerability

DONATELLA CILLO

Vulnerability of coastal cities to sea level rise Climate change "is fast becoming one of the most significant challenges of the 21st century" (UN, 2014). Since the 1950s, due to the increases in anthropogenic greenhouse Gases (GHG) emissions (Prasad et al, 2009) unprecedented and rapid changes in the climate system have been observed and in particular the warming of the atmosphere and the ocean are unequivocal (IPCC, 2013). A wide range of slow and quick-moving phenomena caused by these rapid changes in climate will affect ecosystems, lives, livelihoods, states, regions, cities and sectors (ibid; Hunt and Watkiss, 2011). Sea level rise (SLR), an enhanced risk and intensity of flooding, drought and storms, a higher frequency of heat and cold waves, a more rapid spread of diseases, a greater population displacement and finally more conflicts over limited resources (Prasad et al, 2009), are some of the impacts that will make natural and human systems, which form a closely coupled social-ecological system (Berkes and Folke, 1998), highly vulnerable. Among the complex and adaptive socio-ecological systems, cities that are located on low-lying areas and/or close to coasts, are the most vulnerable due to their peculiar coastal features and ecosystems and their heavy concentration of population and because they are the centre of important socio-economic activities (Nicholls, 2004; McGranahan et al, 2007). Indeed, sea level rise and

its potential direct and indirect impacts will particularly threaten coastal cities worldwide (Nicholls, 2011; Hunt and Watkiss, 2011). According to the IPCC (2013), in the worst scenario, global mean sea level rise may reach ranges of 0.52 to 0.98 m by the year 2100. SLR will have direct effects, such as inundation and displacement; coastal erosion and land loss; increased storm flooding and salinity in estuaries and coastal aquifers; impeded drainage and changes in surge propagation (Hunt and Watkiss, 2011). Then, as a consequence of the aforementioned effects, indirect implications on coastal cities can be found such as damage to coastal infrastructures, built environment and agricultural areas; economic consequences; mortality and health problems; impacts on tourism and recreational activities and changes in the functions of coastal ecosystems (Nicholls, 2011; ibid). However, due to its dependence on local and regional factors (e.g. land movements), it is worth mentioning that SLR and its impacts will differ from one coastal city to another.

Resilience and Climate change adaptation SLR related hazards will challenge the ability of urban coastal areas to "re-organize themselves into a fully functioning system" (Cutter et al, 2008). This capacity is closely linked to the concept of resilience, which is the capacity of complex systems to cope with or persist, adapt to and shape transformation in response to stresses and across multiple scales (Folke, 2006; Carpenter et al, 2005; Folke et al, 2010). Resilience "is determined by the degree to which the social system is capable of organizing itself to increase its capacity for learning from past disasters for better future protection and to improve risk reduction measures" (UNISDR, 2004). Since adaptation to climate change aims at moderating potential harm or exploiting beneficial opportunities through adjustment measures able to respond to climatic effects (IPCC, 2012; Klein et al, 2003), the resilience theory has become increasingly associated and relevant to the climate change adaptation discourse (Ernston et al, 2010). Indeed, many of the recent coastal cities adaptation strategies aim at building or increasing resilience in order to decrease their vulnerability and sustain their socio-economic systems when threatened, damaged or destroyed by SLR and climate change related effects (Prasad et al, 2009; Galderisi and Ferrara, 2012). Notwithstanding resilience should be linked to the human capacities of learning, anticipating, self-organising, processing information and developing new and more desirable configurations (Galderisi and Ferrara, 2012; Galderisi, 2014), usually in the adaptation approaches of complex living systems, as coastal cities, the crucial roles of learning and change are under-emphasized, as well as the human and social dimensions of agents and institutions (Tyler and Moench, 2012). On the contrary, a major focus is given to the resilience capacities of robustness, resourcefulness, efficiency, rapidity and thus to resistant urban infrastructures and systems. Therefore, the resilience dimensions of

persistence, as the ability to withstand a given level of stress, and adaptability, as the capacity of a system to manage disturbance without crossing a particular threshold (Davoudi et al, 2013) and their inherent aspects have received greater attention; whereas the important aspect of transformability, as the ability of introducing radically different and new ways of living and more desirable landscapes (*ibid*), is not taken into consideration when providing adaptation options to deal with SLR impacts. However, “resilience is only relevant in the context of a systemic approach, where the nature of the relationship among constituent element plays the main role in determining the overall functioning of the system” (da Silva et al, 2012).

#### The cases of Portsmouth (UK) and Litorale Domitio (Italy)

Portsmouth in UK and Litorale Domitio in Italy have been chosen as main examples of coastal cities in which urban adaptation approaches able to build or increase resilience to SLR and its impacts, focus only on some of the resilience dimensions and their inherent aspects, and where proactive responses, innovative urban configurations, the acceptance of uncertainty and the importance of the social dimension are generally still missing.

The city of Portsmouth is situated on the south coast of England; it is the only UK island city; it is significantly low lying with some areas below sea level and is densely populated (5,000 people per km<sup>2</sup> - 203,500 inhabitants). The ecologically significant Portsmouth and Langstone Harbours surround the city, which has been also protected almost entirely by man-made coastal defences. Currently, about 25,700 properties, new developments and major infrastructures are at risk of flooding from the sea (PCC and EA, 2011) and storm events. Climate change and the rise in sea level will only increase the scale and occurrence of extreme sea levels, storm surge and coastal flooding with associated erosion (Haigh et al, 2011), making Portsmouth extremely vulnerable and in need to cope with damages to its built and natural environment as well as to its economy and tourism.

The coastal zone of Litorale Domitio is situated in the northern Campania region coastal plain and comprises the Volturno river mouth and the city of Castel Volturno that is characterised by an intensive territory exploitation almost entirely illegal, which has lead to the loss of the original coastal dune and its vegetation and to increased phenomena of erosion, subsidence and flooding. Although the scale of SLR has not been estimated yet and therefore the Mediterranean Sea scenario of about 30cm rise by 2100 (Breil et al, 2007) is assumed in this case, it is clear that Litorale Domitio is also extremely exposed to SLR, especially when the high number of inhabitants living in areas less than 5m above sea level, the current pace of coastal erosion and the entire loss of the dune as natural defence are taken into consideration.

What distinguishes the approaches used by Ports-

mouth and Litorale Domitio in building or enhancing their resilience to SLR in order to reduce their vulnerability, is that in the case of Portsmouth a great emphasis has been posed both on the adaptability and persistence dimensions of resilience; that instead the resilience in Litorale Domitio is largely sought only as persistence and finally that the transformative potential of climate change is hardly evident in Portsmouth and completely missing in Litorale Domitio.

In Portsmouth the majority of the adaptability capacities have been taken into consideration. Indeed, great emphasis has been given to the usefulness of experience and memory of tide and coastal flooding past events and damages in preventing future events, re-organizing the system after a disturbance (Galderisi and Ferrara, 2012), and to the increase of knowledge, learning processes, public awareness and education (PSAG, 2010). Strategic networks and cooperation that ensure collective and responding actions and the exchange of information and resources between local authorities, private organisations and the community have also been established in different plans, policies and strategies (PCC, 2011; PSAG, 2010). The key aspects of the resilience dimension of persistence, instead, are mainly demonstrated in the search of stability and high performance under load of the city's systems (Klein et al, 2003) through the proposal of improvement works on the existing hard coastal defences in order to increase their level of ability to withstand shocks and the impacts of SLR (ESCP, 2011).

As regards Litorale Domitio, an approach exclusively based on persistence and thus on providing resistance and robustness through man-made coastal infrastructures, such as seawalls and/or submerged-offshore breakwaters walls and beach nourishments (Basin Authority, 2012), together with the lack of attention and limited knowledge of climate change and future SLR due to uncertainty (Juhola and Westerhoff, 2011) have led to protection measures that may prove to be inadequate, and to a complete lack of preparedness and learning capacity due to absence of recognition by agents and institutions of past sea inundations as useful in terms of lessons learnt (Davoudi et al, 2013). Limited consideration has also been given to the adaptability capacities of strategic and flexible collaboration and networks in the provision of resilient measures, mainly due to the prevailing of the Basin Authority plans and policies on any other territorial institutions. However, it should be noted that a certain degree of diversity and the use of soft adaptive infrastructures can be found in the recognition of the importance of what still remains of the dune and in its conservation and restoration in order to protect the shoreline from erosion (Basin Authority, 2012). The same cannot be said in the case of Portsmouth, where instead a lack of active ecosystem services management (da Silva, 2014) demonstrates a concern in regard to SLR that fails in recognising the importance of the natural protection and ability to absorb



Figure 1 – Collapse of coastal defences in Portsmouth (left) and coastal erosion and flooding consequences on a shoreline house in Litorale Domitio (right)

changes and disturbances (Holling, 1973) provided by the Langstone and Portsmouth Harbours, which are going to be lost due to an excessive use of engineering defences.

Finally, regarding the transformability dimension of resilience, due to the high degree of adaptability of Portsmouth, innovative and creative solutions could have been proposed. Indeed, some ideas to improve the seafront have envisaged sea defences which are incorporated into walls as sculptural seating that might be covered with seawater at high tide, creating therefore an interesting and dynamic waterfront (PCC, 2013). However, an innovative scenario at a higher level in the provision of new houses through floating communities in the sheltered water of the Harbours, as those of IJburg neighbourhood in Amsterdam, thus giving the city an entirely new and diverse landscape, is still far to be embraced. As regards Litorale Domitio, although the promotion of substantial changes to the coastline and new management activities (Basin Authority, 2009), creative and innovative ideas have not been proposed and produced yet. This can be mainly ascribed to the prevalence of the Basin Authority protective measures and the prescriptive nature of the Italian planning system, and also to the absence, as stated before, of capacities inherent to adaptability, such as strategic alliances, grassroots knowledge and diverse resources.

### Conclusions

The adaptation and vulnerability reduction approaches to SLR and its impacts on complex and adaptive socio-ecological systems, as coastal cities, through the analysis of the cases of Portsmouth and Litorale Domitio, have been found to embrace an idea of resilience which focuses more on the persistence and adaptability dimensions, as in the majority of other approaches to climate change impacts than on the transformative capacity of creating a new entirely living system and more desirable urban configurations. However, a less vulnerable and more resilient coastal city to sea level rise, may only be attained if local urban adaptation plans and policies are able to recognise the importance of the social dimension and self-organisation ability; accept the uncertainty

of climate change; find creative urban solutions; provide robust and resistant infrastructures and finally, embrace multi-scalar and proactive interventions through systemic and interactive contributions of capacities, systems, agents and institutions. The analysis of Portsmouth has demonstrated that this socio-ecological system is not far away to adopt a comprehensive resilience approach to the impacts of sea level rise due to a planning system characterised by discrete and non-binding spatial strategies, strategic planning interventions and cooperation between a great variety of stakeholders. Nevertheless, this planning approach could have promoted a greater emphasis on the city's transformative potential. Conversely, Litorale Domitio, has proved to be far away to attained a full resilience approach to sea level rise and thus to be in need of planning interventions that are more oriented to strategic, collaborative and effective land use objectives and less imbued with strict regulations, codes, protective restrictions and engineering solutions.

### References

- Basin Authority of North-West Campania Region (2009), Defence of the Coast Plan. Available at: <[http://www.difesa.suolo.regione.campania.it/dmdocuments/PAI/Nord%20Occidentale/PS\\_Difesa\\_Coste/Relazioni/Relazione\\_Generale.pdf](http://www.difesa.suolo.regione.campania.it/dmdocuments/PAI/Nord%20Occidentale/PS_Difesa_Coste/Relazioni/Relazione_Generale.pdf)>.
- Basin Authority of the Liri-Garigliano and Volturno rivers (2012), Plan for the Erosion of the Coast. Available at: <[http://www.ildistrettoidrograficodellappenninomericidionale.it/norme%20di%20attuazione\\_p.pdf](http://www.ildistrettoidrograficodellappenninomericidionale.it/norme%20di%20attuazione_p.pdf)>.
- Berkes, F., and C. Folke, (eds.), 1998: *Linking Social and Ecological Systems: Management Practices and Social Mechanisms for Building Resilience*. Cambridge University Press, New York in IPCC (2014), 'Coastal systems and low-lying areas' Chapter 5 in Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of the Working Group II to the IPCC Fifth Assessment Report, Cambridge University Press, Cambridge United Kingdom and New York, NY, USA.
- Breil, M., Catenacci, M. and Travisi, C. (2007), Climate Change Impacts on coastal zones: economic impacts assessment and adaptation measures, APAT (Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici)

- and CMCC (Centro Euro-Mediterraneo per i Cambiamenti Climatici), Available at: <<http://centrostudinatura.it/public2/documenti/332-11818.pdf>>.
- Cutter, S.L., Barnes, L., Berry, M., Burton, C., Evans, E., Tate, E., Webb, J. (2008), "A place-based model for understanding community resilience to natural disasters", *Global Environmental Change*, Vol. 18, pp. 598-606.
- da Silva, J., Kernaghan, S. and Luque, A. (2012), "A system approach to meeting the challenges of urban climate change", *International Journal of Urban Sustainable Development*, Vol. 4, no. 2, pp. 125-145.
- da Silva (2014), City Resilience Framework, City Resilience Index, The Rockefeller Foundation and Arup, Available at: <<http://www.rockefellerfoundation.org/uploads/files/e4830599-c2a7-4049-a002-4031f82850e3.pdf>>.
- Davoudi, S., Brooks, E. and Mehmood A (2013) "Evolutionary resilience and strategies for climate adaptation", *Planning, Practice and Research*, Vol. 28, No. 3, pp. 307-322.
- Ernston, H., van der Leeuw, S.E., Redman, C.L., Meffert, D.J., David, G., Alfsen, C., Elmquist, T. (2010), "Urban Transitions: on urban resilience and human-dominated ecosystems", *AMBI*, Vol. 39, pp. 531-545.
- Eastern Solent Coastal Partnership (ESCP), (2011), Portsea Island Coastal Strategy Study. Available at: <<https://www.portsmouth.gov.uk/ext/documents-external/pln-local-dev-portseaisland-coastal-strategy-study.pdf>>.
- Folke, C. (2006), "Resilience: The emergence of a perspective for social-ecological systems analyses", *Global Environmental Change*, Vol. 16, pp. 253-267 in Galderisi, A. and Ferrara, F.F. (2012), "Enhancing urban resilience in face of climate change. A Methodological Approach", *TeMA Journal of Land Use, Mobility and Environment*, Vol. 2, pp. 69-87.
- Galderisi, A. and Ferrara, F.F. (2012), "Enhancing urban resilience in face of climate change. A Methodological Approach", *TeMA Journal of Land Use, Mobility and Environment*, Vol. 2, pp. 69-87.
- Galderisi A. (2014), "Urban Resilience: a framework for empowering cities in face of heterogeneous risk factors", *ITU A/Z Journal*, Vol. 11, No. 1, pp. 36-58.
- Haigh, I., Nicholls, R. and Wells, N. (2011), "Rising sea levels in the English Channel 1900 to 2100", *Maritime Engineering*, Vol. 164, Issue MA2, pp. 81-92.
- Holling, C.S. (1973), "Resilience and stability of ecological systems", *Annual Review of Ecology and Systematics*, Vol. 4, pp. 1-23 in Galderisi A. (2014), "Urban Resilience: a framework for empowering cities in face of heterogeneous risk factors", *ITU A/Z Journal*, Vol. 11, No. 1, pp. 36-58.
- Hunt, A. and Watkiss, P. (2011), 'Climate Change impacts and adaptation in cities: a review of the literature', *Climatic Change*, Vol. 104, pp. 13-49.
- IPCC (2012), Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation, Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge United Kingdom and New York, NY, USA.
- IPCC (2013), Summary for Policymakers. In: Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge United Kingdom and New York, NY, USA.
- Juhola, S and Westerhoff, L. (2011), "Challenges of adaptation to climate change across multiple scales: a case study of network governance in two European countries", *Environmental Science & Policy*, Vol. 14, pp. 239-247.
- Klein, J.T., Nicholls, R.J. and Thomalla, F. (2003), "Resilience to natural hazards: How useful is this concept?", *Environmental Hazards*, Vol. 5, pp. 35-45.
- McGranahan G., Balk D., Anderson B. (2007) "The rising tide: assessing the risk of climate change and human settlements in low elevation coastal zones", *Environment and Urbanization*, Vol. 19, No. 1, pp. 17-37 in Birkmann, J., Garschagen, M., Kraas, F., Quang, N. (2010), "Adaptive urban governance: new challenges for the second generation of urban adaptation strategies", *Sustainability Science*, Vol. 5, pp. 185-206.
- Nicholls, R.J. (2004), "Coastal flooding and wetland loss in the 21st century: changes under the SRES climate and socio-economic scenarios", *Globe Environmental Change*, Vol. 14, pp. 69-86 in Hunt, A. and Watkiss, P. (2011), Climate Change impacts and adaptation in cities: a review of the literature, *Climatic Change*, Vol. 104, pp. 13-49.
- Nicholls, R.J. (2011), "Planning for the impacts of sea level rise", *Oceanography*, Vol. 24, No. 2, pp. 144-157.
- Portsmouth Sustainability Action Group (PSAG), (2010), Portsmouth Climate Change Strategy. Available at: <<https://www.portsmouth.gov.uk/ext/documents-external/cmu-climate-strategy-full.pdf>>.
- Portsmouth City Council (PCC) and Environment Agency (EA) (2011), Local Development Framework – Development and Tidal Flood Risk, Statement of Common Ground. Available at: <<https://www.portsmouth.gov.uk/ext/documents-external/pln-local-dev-climate-change-floodrisk-statement.pdf>>.
- Portsmouth City Council (PCC) (2011), Strategy Unit's Research Function Briefing September 2011 – Sustainability, Climate Change and Carbon Management, Available at: <<https://www.portsmouth.gov.uk/ext/documents-external/cmu-response-to-national-sustainability-strategy.pdf>>.
- Portsmouth City Council (PCC) (2013), Seafront Masterplan – Supplementary Planning Document (SPD), Available at: <<https://www.portsmouth.gov.uk/ext/documents-external/dev-seafront-masterplan-final.pdf>>.
- Prasad, N., Ranghieri, F., Shah, F., Trohanis, Z., Kessler, E., Sinha, R. (2009), Climate resilient cities: a primer on reducing vulnerabilities to disasters. Washington, DC, International Bank for Reconstruction and Development, World Bank.
- Tyler, S. and Moench, M. (2012), "A framework for urban climate resilience", *Climate and Development*,

Vol. 4, no. 4, pp. 311-326.

United Nations (UN-Habitat), (2014), Planning for Climate Change: A strategic, Values-based approach for Urban Planners, Available at: <<http://mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=3530&alt=1>>.

UNISDR, (2004), Living with Risk: A global Review of Disaster Reduction Initiatives, United Nations International Strategy for Disaster Reduction, New York, USA and Geneva, Switzerland.

Available at: <[http://www.unisdr.org/files/657\\_lwri.pdf](http://www.unisdr.org/files/657_lwri.pdf)>

## A specific planning document combining national and local policies.

LORENZO DIEZ

Ouessant is an island located in the Atlantic Ocean to the western tip of France. The natural resources of the island, far enough from the mainland, have dictated a particular lifestyle to its residents. Over the centuries people have created a landscape and architecture and the vast heritage is now proved.

Architectural, urban and landscape characteristics of the island of Ouessant led to numerous studies which have led to significant recent advances in the field of heritage conservation. In particular, they test the methods of typomorphological analysis applied to a landscape island, measure dynamic changes in the landscape and identify assets. Most importantly, they have helped to imagine, with residents, local planning document ensuring the conservation of this heritage while allowing reasonable development of habitat.

Ouessant, a rocky plateau dedicated to agriculture: The Ouessant island is a rocky plateau of 1,500 hectares tilted slightly to the west and surrounded by steep hills. The difficulty of installing a real fishing port and its distance from the mainland made the economy of the island is from the outset oriented agriculture. Until recently, the island shelf, marked by two parallel east-west valleys and free of tall vegetation was fully grown. This agricultural economy generated a specific parcel and urbanization made of a multitude of small hamlets located in the middle of an open landscape.

However, this unique landscape is threatened in recent years by the recent developments in the socio-economic balance of the island. Indeed, the recent development of links between the island and the mainland facilitate increasingly transporting people and goods. The territory is much less into self-sufficient, there is therefore a gradual abandonment

of agriculture and therefore a mutation landscapes with a consequent general enrichment. Meanwhile, the emergence of an economy of tourism has led to a significant land pressure which makes it more and more difficult to keep on the island of permanent residents and ultimately jeopardizes the identity of the island.

Faced with these changes, local authorities have decided to implement a planning document to define a legal framework to facilitate the maintenance of permanent residents on the island and the preservation of the architectural and landscape heritage. This document is based on an accurate analysis of urban morphology and landscape of the island as well as architectural types include the study of ancient cadas- tres, architecture, place names of places and socio-economic data.

Full or architecture:

Urban and architectural morphology hamlets is extremely homogeneous. The houses are very simple form with two major features: fireplaces are built into the gables and the few windows are plotted on the ends of the volumes. This is due to the specific organization of the interior spaces of the house: the living rooms are located at the ends of volumes in contact with the pinion where the fireplace. We thus observe two identical living rooms: one against the pinion is for cooking, the other against the west gable to receive friends. The protection plan proposes to restore the old houses respecting the type of each. For new construction, the plan requires to regain a volume of existing types and implantation of an east-west.

Vacuum or landscape:

The entire island territory is dotted with more than 80 independent hamlets from each other and surrounded by a veritable agricultural ecosystem. This is done courses, gardens and crop fields surrounded by stone walls. Each village and works with a piece of landscape that is linked. A very specific place names identifying each of these hamlets for many consist only of two or three houses. Heritage Plan provides rules for preserving the landscape to its original condition and avoid the maximum enrichment: maintenance of walls and planting, maintaining the internal structure of hamlets.

The movement between full and empty:

However, the most unique element of this territory lies in a system of complex visual relationships, across the island, between the network of hamlets (full) and the wide-open landscape (vacuum). Indeed, if the game between the villages with a faraway look is analyzed, it appears that this succession of villages, where the houses are all oriented on an east-west determines two major effects. On the one hand, a perfect uniformity is observed among all of which are oriented the same way and reinforcing the special image of this landscape houses. On the other hand, a subtle ridge lines visible from a distance and in the

north-south direction is observed with a rate of solids and voids between the hamlets. This organizational landscape has been spotted in the protection plan. However, this specific heritage was dying because it was in conflict with the provisions of the Coastal Act. Indeed Seashore nationwide law requires to expand existing villages and does not allow to build in small hamlets. This meant that if we applied this law, it would only magnify the town center and therefore the main characteristic of the landscape of the island would disappear. How then organize the development of the island, how to implement new construction without destroying the balance that exists between full and empty? The new development plan, with its more detailed approach proposes to build one or two houses in each village not to destroy the balance between solid and void. It also offers, if it proves necessary, to create new settlements taking into account the perspectives and pace of existing ridge lines. At the end, sustainable development of the island of Ouessant will be around respect for these three rules identified by the protection plan: the empty, full and finally the movement between full and empty.

## Investigating urban sprawl in Greek cities

DESPINA DIMELLI

### Abstract

Urban sprawl is not a new phenomenon in the peri-urban areas. Its intensity and form differ according to many conditions, while it influences other parameters, as decline of central cities, the loss of open space, the degradation of central areas, public health e.t.c.. The motive of the current research was the intense sprawl that has recorded in the recent years in Greek cities, which are constantly expanding due the city-attracting policies. With intensity that differs according to the economic conditions, many urban areas have been diachronically changing into unplanned areas, taking advantage of the lack of planning and the few applied restrictions. The current paper will attempt to investigate the urban sprawl in Greek cities (selected urban centers and medium-sized cities) in order to reveal forms and parameters that affect sprawl in an attempt to record and examine the way sprawl led to their today's limits.

### The definition of urban sprawl.

Urban sprawl is defined as the process of urban change through which the urban area is extended and density gradients reduced (Couch et al., 2005). Mumford observed that suburbia that results from urban sprawl was not much of a problem when it served only a favored minority. But when it became a mass phenomenon, urban and natural values were being destroyed

"without producing anything, but a dreary substitute, devoid of form and even more devoid of the original suburban values" (Mumford, 1966, p. 506). According to Bruegmann(2005), sprawl is an intrinsic urban process related to the city's economic maturity.

Urban sprawl appears in many forms. So it appears as

- \_ 'suburban' sprawl, or contiguous expansion of existing development away from a central core;

- \_ 'strip' sprawl, referring to growth along major transport routes;

- \_ 'scattered', or, discontinuous sprawl positioned against a multi-centered city; and

- \_ 'leapfrog' sprawl, a form of growth that is discontinuous and it is positioned against a monocentric city (see Heim,2001; Galster et al., 2001).

During the 1950s and 1960s, the period of rapid suburban growth in American cities (Jackson, 1985), concerns about urban sprawl appeared. In Europe, urban dispersion was a result of the processes of centralization and decentralization in large cities (Hall and Hay, 1980; Cheshire and Hay, 1989; Cheshire, 1995). Although urban sprawl is not a new phenomenon, the debate about its nature and effects is recent as it started in mid-1990s, when worries about its social and especially environmental effects grew rapidly (Bengston et al., 2005; Bruegmann, 2005; Gillham, 2002).

Galster defines that urban sprawl is "a pattern of land use in an urbanized area that exhibits low levels of some combination of eight distinct dimensions: density, continuity, concentration, clustering, centrality, nuclearity, mixed uses and proximity" (Galster et al., 2001, p. 685).

Urban sprawl is a phenomenon that is more intensively faced in the American cities but there are also many cases of urban sprawl in the European urban centers. There are not only the results of urban sprawl common in both continents but also the ways for its confrontation. Urban dispersion is common in many cities of the European Union, regardless of their geographical, economic or administrative characteristics (European Commission Joint Research Centre, 2002; European Environment Agency, 2006).So policies as the renaissance of city centers, mixed-use urban regeneration programmes in the inner cities and growth boundaries to control sprawl, find their equivalents in European planning policy.

In Southern Europe, many large cities experienced strong rates of growth between the 1950s and the 1980s. However, the existence of many small- and medium-sized urban centers near the large metropolises contributed to knit together metropolitan regions (Plan Bleu and Centre d'Activités Régionales, 2001a).

Recent research projects that explored the consequences of sprawl in European cities identified the following

(a) environmental, with reference to the consequences of increased rural land consumption, loss of environmentally fragile land, ecosystem fragmentation, greater consumption of resources, and intense car usage;

- (b) economic, referring to land value speculative dynamics, augmented costs for public infrastructure investment and maintenance; and
- (c) social, with reference to increased commuting and weakened sense of community, income-related spatial segregation of residential development, and increased risk of social exclusion in the inner cities (EEA, 2006; Phelps et al., 2006).

#### Policies for urban sprawl

The control of urban sprawl is a challenge for urban planners. Most of the proposals for the sprawl's reduction are focusing on the development of a model for alternative growth, that focuses on urban containment and the development of compact cities. The proposals for urban sprawl management present a variety according to the countries where they are applied. The comprehensive planning approach that is commonly applied focuses on the limitation of the city in a compact form. So in the United States, the "growth management" policy and "smart growth" concept were developed primarily to curb widespread urban sprawl (Barnett, 2007; Bengston, Fletcher, & Nelson, 2004; DeGrove & Miness, 1992; Nelson & Duncan, 1995; Porter, Dunphy, & Salvesen, 2002; Stein, 1993; Szold & Carbonell, 2002; Urban Land Institute, 1998). Among different approaches for the management of urban growth, urban containment policy, which is widely adopted in the United States, has been extensively introduced to many countries (Bengston & Youn, 2006; Couch & Karecha, 2006; Millward, 2006).

Urban containment policies have three major forms: urban growth boundaries (UGBs), urban service boundaries (USBs), and greenbelts (Pendall, Martin, & Fulton, 2002). In China and Taiwan, the policies for urban sprawl limitation are focusing on urban construction boundaries between urbanized land area and non-urbanized land area. In China, there is a tradition of managing urban growth pattern through land use regulation tools. A city master plan has traditionally been a crucial type of spatial plan to both envision city development perspective in the future and implement land use control over a specific time period, typically 20 years. The formulation of the Master Plan (MP) in Taiwan is based on lands division into urbanized land areas as well as non-urbanized land area.

The process of urban sprawl's control was a subject of investigation in Britain's town planning during the 20th century (Williams, 2004). In the period after the Second World War urban populations moved towards new peripheral council estates, expanded towns and new towns as the central areas of the cities were built at lower densities. This phenomenon led not only to the intense exploitation of the peri-urban areas but also to the abandonment of the city's central zones. As for the Mediterranean Europe three different urban models are developed : the compact model, the dispersed model of the new residential areas and the mixed land uses model supplemented by industrial and com-

mercial activities that occupy large areal surfaces. The Mediterranean urban sprawl phenomenon driven by completely different parameters than the corresponding other areas as histories, geographies and life styles, presents many similarities and differences. A basic difference concerns the moment when dispersal patterns begin to have intense presence in the Mediterranean (Jackson, 1985) as the Mediterranean urban patterns are more recent than the ones of North America.

Mediterranean urban areas, are characterized by dispersed and horizontal forms rather at the expense of farming and forested areas (Plan Bleu and Centre d'Activités Régionales, 2001b). The societies are highly depending on the use of private automobile, which combined with the lack of planning and controlling mechanisms explain the status of today's urban landscapes (Cagmani and Gibelli, 2002).

#### Greek cities sprawl.

The Mediterranean cities due to the lack of planning restrictions and the touristic exploitation of land led to dispersed urban forms that were more intense in the coastal and the islander areas. Athens is a formative example of a Mediterranean city (Leontidou, 1990). Its economic structures in the post-war period of rapid urbanization were not based on manufacturing (Hudson and Lewis, 1984, p. 197–201). So the phenomena of intense de-industrialization/disorganization wave noted in Northern that are recorded in the other Mediterranean capitals were not so intense in Athens and its wider Attica's basin region. A further characteristic of the Mediterranean city noted in Athens is the unplanned mode of its expansion.

These spontaneous urbanization processes are characterized by: (a) a combination of high densities in the urban core and suboptimal land-use in the metropolitan periphery; (b) a high degree of land-use mix and lack of open public spaces in central areas; (c) a low quality of environmental infrastructure and concomitant private car transportation dependence; and (d) significant distortion of the historical and natural topography (Economou et al., 2007; Leontidou et al., 2007).

As for the other urban centers of Greece sprawl is not so intense as in the capital but it is noted in the same phases. In the first urbanization phases, the tolerance by the respective authorities of unplanned housing provided a temporary solution to the urgent housing requirements of the migrants (Wynn, 1984b). The initial cores of the cities were expanding with slow paces until 1923 when a wave of refugees came to Greece and 1,4 million people needed homes. So, not only Athens but many other cities as well faced scattered sprawl in the forms of new small settlements that were created in the cities existing limits.

A few decades later and after the Second World War and the civil war the country's industrialization that was taking place in the big cities limits led to intense sprawl phenomenon that this time differed. The new constructions were not new homes for the low-

income new residents but also luxurious buildings of the ones that were taking advantage of the lack of legislative restrictions and controlling mechanisms. Since the few existing restrictions of urban and regional legislation allowed almost anything to be allocated everywhere, building out of the cities limits was a cheap way to build a house or any other function despite the difficulties due to the lack of infrastructures. Another important element was the arbitrary constructions that were never demolished on the contrary they were legitimated with the payment of a rudimentary fine.

This way the Greek urban tissue due to the absence basic land management tools, like the national cadastral, or of mechanisms that monitor land-use change and update surveys and data-bases was developing for the last thirty years. In addition to the housing needs, the coastal urban centers where the demand for touristic infrastructures was increased the sprawl was developed in a huge degree and new zones of constructions were developed in a strip form along coastal lines. Regarding the recent sprawling periods, the literature stresses the important contribution of building and infrastructure activities to national economic indicators, as well as to the capacity of the sector to absorb large amounts of labor by providing opportunities for employment (Wynn, 1984b, p. 123). The National Regional Plan is a recent tool of planning, while the Athens and Thessaloniki the most populated urban centers were functioning until today with metropolitan plans that were legislated in 1985. Still it is impressive that other metropolitan areas as Volos and Patra still don't have the plan that will propose their areal development so due to the lack of planning they are expanding according to market forces. It is characteristic that the lack or the slowly legislated urban plans did not manage to control the peri-urban areas.

The investigation of the sprawl of the Greek Urban centers is characterized by the following phases:

- The initial urban cores are expanding gradually in zones around their limits
- New structures conquest empty fields around these areas that have the characteristics for housing
- An areal continuous that connects old and new areas is formulated expanding through all possible directions limited only by physical land characteristics
- The new sprawled areas are gradually mutating to urban with density that differs according to their allocation.

So, growth in most of the Greek cities is a result of unplanned urban expansion and, hence, sprawl.

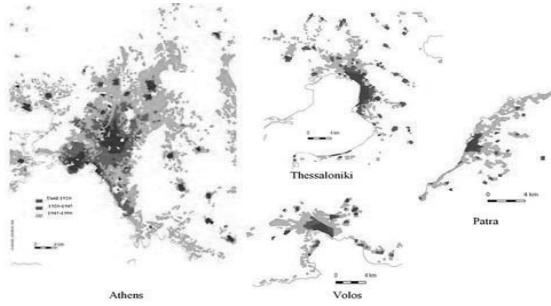


Figure 1—Urban sprawl in Greek cities  
Source: Avdelidis(2010)

### Conclusions.

The consequences of urban sprawl present a variety of problems in the urban tissue. The loss of agricultural land, the creation of new infrastructures that are created for the sprawled areas connection with the rest of the cities zones, which further encourage this phenomenon, and the lack of the necessary urban functions are a common phenomenon for the Greek cities expansion.

In the case of the Greek cities, the required spatial policies actions, related to the creation of areal governance structures, have not been developed. Such policies would not only improve coordination amongst actors, promoting the growth objective; they would also enable the management of growth pressures in the Greek urban areas. It is necessary for the planning system of Greece to develop restrictions in order to limit urban sprawl in a way that will provide environmental protection, social cohesion and develop new areas according to planning principles in areas that are destined for urban development.

### References

- Avdelidis D. (2010), The Spatial development of four Greek Cities. Athens National Centre for Social Research Publications.
- Barnett, J. (2007). Smart growth in a changing world. Chicago: Planners Press.
- Bengston, D. N., Fletcher, J. O., & Nelson, K. C. (2004). Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States. *Landscape and Urban Planning*, 69(2e3), 271e286.
- Bengston, D. N., & Youn, Y. C. (2006). Urban containment policies and the protection of natural areas: the case of Seoul's greenbelt [online] URL Ecology and Society,
- Brueggemann, R. (2005). Sprawl: A compact history. Chicago: University of Chicago Press. 301 pp.
- Camagni, R., Gibelli, M.C., Rigamonti, P., (2002). Urban mobility and urban form: the social and environmental costs of different patterns of urban expansion. *Ecol. Econ.* 40 (2), 199–216.
- Cheshire, PC and Gordon, IR (1995) European integration: the logic of territorial competition and Europe's urban system. In *Cities in Competition: Productive and Sustainable Cities for the 21st century*, J Brotchie, M Batty, E Blakely, P Hall and P. Newton (eds.), pp.

- 108–126. Longman Australia, Melbourne.
- Cheshire, P., Hay, D., (1989). Urban Problems in Western Europe. Unwin Hyman, London
- Chorianopoulos I., Pagonis T., Koukoulas S., Drymoniti S. (2010), Planning, competitiveness and sprawl in the Mediterranean city: The case of Athens, *Cities* 27(5), 249–259.
- Couch, C, Karecha, J, Nuissl, H and Rink, D (2005) Decline and sprawl: an evolving type of urban development – observed in Liverpool and Leipzig. *European Planning Studies* 13(1), 117–136.
- Couch, C and Karecha, J (2006) Controlling urban sprawl: some experiences from Liverpool. *Cities* 23(5), 353–363.
- DeGrove, J. M., & Miness, D. A. (1992). The new frontier for land Policy: Planning and growth management in the States. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Economou, D, Petrakos, G and Pscharis, Y (2007) Urban policy in Greece. In National Policy Responses to Urban Challenges in Europe, L Van den Berg, E Braun and J Van der Meer (eds.), pp. 193–216. Ashgate, Aldershot.
- European Commission Joint Research Centre, 2002; European Environment Agency, 2006
- Galster, G, Hanson, R, Ratcliffe, MR, Wolman, H, Coleman, S and Freihage, J (2001) Wrestling sprawl to the ground: defining and measuring an elusive concept. *Housing Policy Debate* 12(4), 681–717.
- Gillham, O., (2002). The Limitless City: A Primer on the Urban Sprawl Debate. Island Press, Washington, DC.
- Hall, P., Hay, D., (1980). Growth Centres in the European Urban System. Heinemann, London.
- Heim, CE (2001) Leapfrogging, urban sprawl and growth management. *American Journal of Economics and Sociology* 60(1), 245–283.
- Hudson, R and Lewis, JR (1984) Capital accumulation: the industrialisation of southern Europe? In *Southern Europe Transformed: Political and Economic Change in Greece, Italy, Portugal and Spain*, AM Williams (ed.), pp. 179–207. Harper and Row, London.
- Jackson, K.T., (1985). *Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States*. Oxford University Press, New York.
- European Environment Agency (EEA), 2006. Urban Sprawl in Europe. The ignored challenge. EEA Report 10. Copenhagen: European Environment Agency.
- Leontidou, L (1990) *The Mediterranean City in Transition: Social Change and Urban Development*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Leontidou, L, Afouxenidis, A, Kourliouros, E and Marmaras, E (2007) Infrastructure related urban sprawl: mega-events and hybrid peri-urban landscapes in Southern Europe. In *Urban Sprawl in Europe: Landscapes, Land-use Change and Policy*, C Couch, L Leontidou and G Petschel-Held (eds.), pp. 71–101. Blackwell, Oxford.
- Millward, H. (2006). Urban containment strategies: a case-study appraisal of plans and policies in Japanese, British, and Canadian cities. *Land Use Policy*, 23(4), 473e485.
- Mumford, L., (1966). *The City in History: Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects*. Secker & Warburg, London.
- Nelson, A. C., & Duncan, J. B. (1995). *Growth management principles and practices*. Chicago: Planners Press.
- Pendall, R., Martin, J., & Fulton, W. (2002). *Holding the line: Urban containment in the United States*. Washington, D. C.: The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy.
- Phelps, NA, Parsons, N, Ballas, D and Dowling, A (2006) Post-suburban Europe: Planning and Politics at the Margins of Europe's Capital Cities. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Plan Bleu and Centre d'Activités Régionales, 2001a. Les Cahiers du Plan Bleu n.1-mai 2001: Urbanisation in the Mediterranean Region from 1950 to 1995, PNEU, PAM and Plan Bleu, Sophia Antipolis. Available from [http://www.planbleu.org/publications/cahiers1\\_urbanisation\\_uk.pdf](http://www.planbleu.org/publications/cahiers1_urbanisation_uk.pdf) (accessed June 2006).
- Plan Bleu and Centre d'Activités Régionales, 2001b. Urban sprawl in the Mediterranean region, PNEU, PAM and Plan Bleu, Sophia Antipolis. Available from <http://www.planbleu.org/publications/urbsprawl.pdf> (accessed June 2006).
- Porter, D. R., Dunphy, R. T., & Salvesen, D. (2002). *Making smart growth work*. Washington, DC.: Urban Land Institute.
- Stein, J. M. (1993). *Growth management: The planning challenge of the 1990s*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Szold, T. S., & Carbonell, A. (2002). *Smart growth: Form and consequences*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Urban Land Institute. (1998). *Smart growth economy, community, environment*. Washington, D. C.: Urban Land Institute.
- Stein, 1993;
- Williams, 2004
- Urban Sprawl in Europe" (2006)
- Wynn, M. (1984b) *Housing in Europe*. Groom Helm, London.

## Good practices in urban projects implementation with multiple landowners

JOSÉ ANTUNES FERREIRA,  
JOANA ALMEIDA, BEATRIZ CONDESSA  
AND RICARDO TOMÉ

### Abstract

The results of PERCOM project (Equity and efficiency in the urbanization process: a land readjustment execution model) demonstrated the low level of urban execution in projects with multiple landowners, in

Portugal. Thus, it is assumed that project management is an important step, though relatively neglected in spatial planning processes.

With this assumption, in this communication we analysed the international practices in the implementation of urban projects with multiple landowners, taking into account four variables: process initiative and leadership, public-private relationship, negotiation process, managing bodies and operating rules. We presented a conceptual contribution focused in the management model to the implementation of urban projects with multiple landowners.

## Introduction

In the scope of the PERCOM – Equity and efficiency in the urbanization process: an Land Readjustment execution model research project the main factors contributing to the low level of execution of Detail Plans (DPs) involving several landowners were identified. First and foremost, the lack of harmonisation of interests and the mistrust between stakeholders (be they private or private and public) and the lack of know-how in specific areas of knowledge that are directly related to developing land adjustment models (negotiation, conflict management, property valuation, etc.) (Condessa et al., 2013). In this context, our study assumption is that management of these processes is a fundamental issue in executing these types of urban development projects, and one that has not been given the importance it deserves in the spatial planning process.

The management of urban projects involving several landowners can be centrally in the public administration or attributed entirely to the private owners, either individually or organised in associations (Konursay, 2004; Lozano-Gracia et al., 2013; Valadier, 2001). Based on the analysis of international practices in seven countries – Australia, France, Germany, Japan, South Korea, Spain and Sweden – it is possible to identify three types of management models, which differ in five aspects (process initiative and leadership, public-private relationship, negotiation process, managing bodies and operating rules):

MANAGEMENT MODEL	MAIN CHARACTERISTICS	COUNTRY (model name, if it exists)
MANAGEMENT BY PUBLIC ADMINISTRATION	<b>Initiative and leadership:</b> public administration. <b>Public-private relationship:</b> it isn't necessary agreement between public administration and private entities to develop the project. <b>Negotiation process:</b> less complex and more rapid; in case of disagreement, local government can expropriate. <b>Managing bodies:</b> integration into existing public administration or created for the project development department. <b>Operating rules:</b> public administration makes decisions autonomously.	Local government: Australia, France ( <i>Forced AFU</i> ), Germany ( <i>Implementation agency</i> ), Japan ( <i>Technical committee</i> ), South Korea and Spain. Central government: South Korea.
MANAGEMENT BY ASSOCIATION OF LANDOWNERS	<b>Initiative and leadership:</b> are usually private, but can also be of public administration. <b>Public-private relationship:</b> very in accordance with the politico-cultural systems and other technical, human and financial resources of the local public administration. <b>Negotiation process:</b> it is usually a process complex and time-consuming to obtain the conciliation of interests. <b>Managing bodies:</b> association of landowners. <b>Operating rules:</b> proposals presented, discussed and voted on association of landowners.	Cooperation between landowners: France ( <i>Free AFU</i> ), Japan and South Korea. Creation of association of landowners: France ( <i>Authorized AFU</i> , <i>Free AFU</i> and <i>AFU controlled by the government</i> ), Japan, South Korea, Spain ( <i>Junta de Compensación</i> , i.e. the members must be owners of the parcels in the intervention area) and Sweden ( <i>Joint Land Development Association</i> ).
MANAGEMENT BY PRIVATE COMPANY	<b>Initiative and leadership:</b> the initiative is usually private, but can also be of public administration; the leadership is always assumed by the company with the winning bid in the mandatory public tender process launched by the council. <b>Public-private relationship:</b> the company decides, in accordance with the rules defined in the urbanization contract. <b>Negotiation process:</b> more flexible than in management models by public administration. <b>Managing bodies and Operating rules:</b> defined by the company, in accordance with their organic.	Spain ( <i>Agente Urbanizador</i> , i.e., it is a private professional company in the real estate development sector, acting as a facilitator and promoter of the urban development project; it doesn't need to be owner of the land parcels in the intervention areas).

We also analysed three Portuguese cases studies and interviewed their management entities: (i) the Matinha Detail Plan (Lisbon), an urban regeneration project in industrial area, managed by Lisbon City Council; (ii) Monte de Caparica Execution Unit (Almada), a new building construction associated to research and development activities, which will be managed by a private association of landowners, with supervision by the council; and (iii) the Coimbra Viva I project (Coimbra), an urban regeneration project in inner city, managed by a private company of real estate investment funds management, hired by Coimbra City Council (Almeida et al., 2014b).

Based on international and national practices, we made a first approach to the conceptual model for the management and development of urban projects with multiple landowners. This communication aims to present the aforementioned model, supported by international good practices (identified in the review of the state of the art) and Portuguese (in interviews to the three entities managing urban projects with multiple landowners).

Conceptual model for the management and development of urban projects with multiple landowners: first approach

The model proposed for the management and development of urban projects with multiple owners is composed of two phases: the project definition and its development (Figure 1).

Then, we describe the steps of each phase:

1. Initiative and leadership: To begin the urban project, it is necessary that someone presents the idea to develop, in a geographic area (i.e., initiative). Subsequently, it is necessary someone to drive the urban project definition and conception (i.e., leadership), until the approval by the public entities.

As showed in the analysis of international and national practices, the entity that takes the initiative doesn't always take the lead of the project. Thus, one can typify four situations: (i) public sector initiative and leadership, management model that most countries have and exemplified by Matinha Detail Plan in the Portuguese cases studies; (ii) public sector initiative and private sector leadership, as Agente Urbanizador (Spain) and Coimbra Viva I project (Portugal); (iii) private sector initiative and public sector leadership, as AFU controlled by the government (France); and (iv) private sector initiative and leadership, as Authorised and Free AFU (France), Agente Urbanizador or Junta de Compensación (Spain), association of landowners in Japan, South Korea and Sweden and, in Portugal, Monte de Caparica Execution Unit.

2. Presentation of urban project draft: After the definition of intervention area, an urban project draft is presented, supported by a designed programme. The document will be used in negotiation meetings between the landowners and the local government, to know the landowners desires and expectations. In

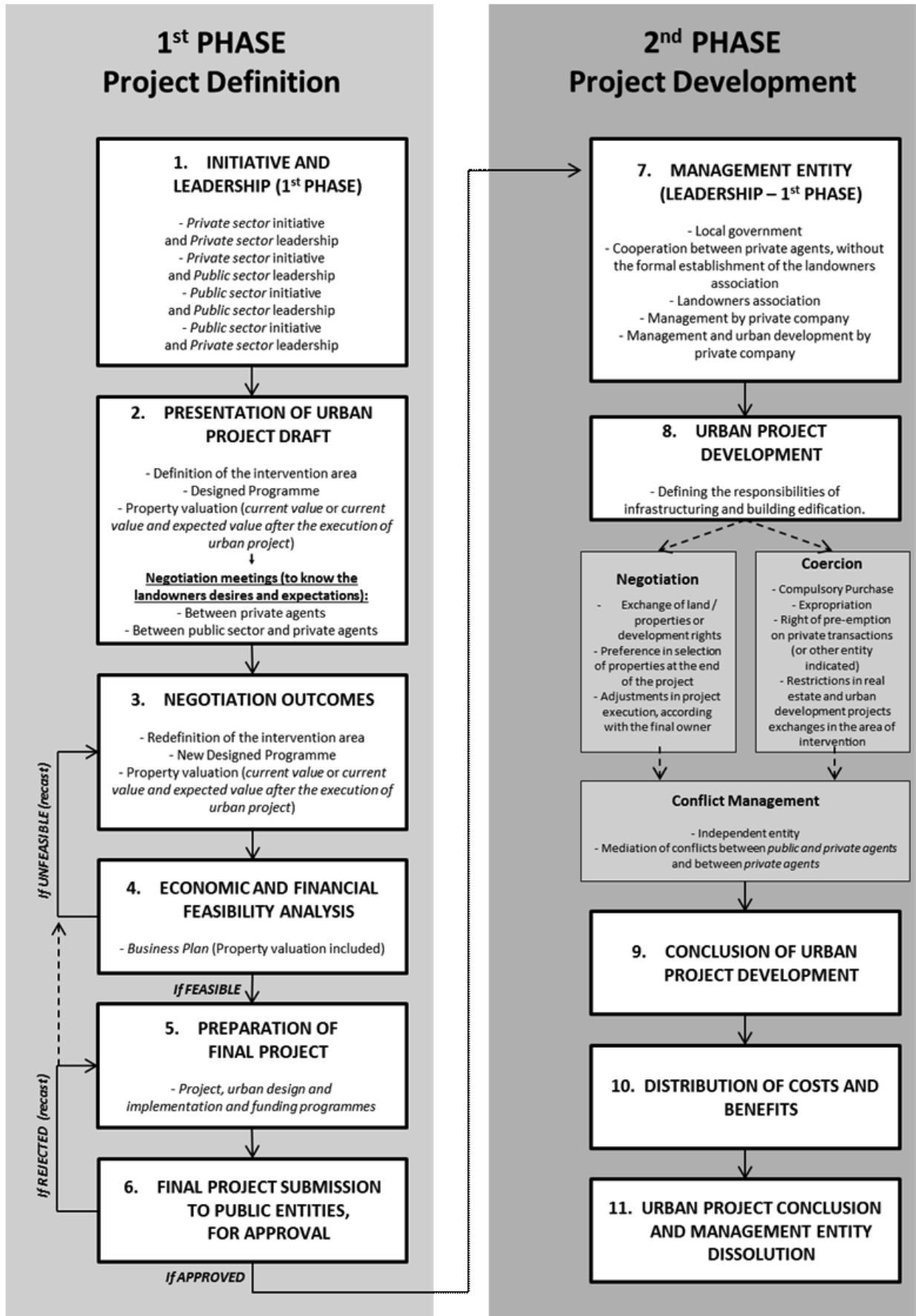


Figure 1– Conceptual model for the management and development of urban projects with multiple landowners

this step, it is important to determine the real estate appraisal calculation formula and their outcomes (values), to quantify the participation of each landowner in the project / association (e.g., for distribution of costs and benefits). In case of disagreement, the real estate appraisal values are important to estimate the expropriation costs.

3. Negotiation outcomes: Resulting from the previous step, we know the landowners that will integrate the urban project and the changes necessary in the first urban project draft.

In international practice, the first negotiation with the landowners can happen in some countries (e.g., France), but it isn't a mandatory step (Konursay, 2004; Valadier, 2001). In Portugal, the Almada City Council has adopted this methodology, revealing useful: on the one hand, when the landowners see the urban project designed, they get an objective idea about the urban propose; on the other hand, the perception of property current value and expected value after the execution of urban project brings transparency to the negotiation process and allows analyse the project risk with more rigorously (Almeida et al. 2014b).

4. Economic and financial feasibility analysis: Before making the final project, is necessary analyse their economic and financial feasibility. This analysis contains information about supply and demand market dynamics, as well as the cost and investment expected within the urban project. This procedure is done in some countries (e.g., Spain and Japan), but only in France is legally explicit that the project leader has to present these analysis before the formal AFU establishment (Konursay, 2004; Valadier, 2001). This analysis can be, for example, embodied in a business plan.

However, in Portugal, the local government and the real estate companies aren't technically prepared to make business plan (Almeida et al., 2014a).

5. Preparation of final project: Corresponds to the consolidation of the third and fourth step of the model. However, the proposal and documentation produced have more detail and they are in accordance with the legal requirements and the territorial development strategy proposed by the local government.

6. Final project submission to public entities, for approval: If approved, the urban development project starts; if rejected, the urban project must be changed and eventually it is necessary to verify the economic and financial feasibility.

The relationships between public and private entities vary in accordance with the politico-cultural systems and other technical, human and financial resources of the local public administration. Thus, in France and Spain, the local governments check if an urban project is in line with the spatial management instruments that apply in the intervention area, as well as the feasibility of the association of landowners. In Japan, South Korea and Sweden, the procedural dili-

gences are more demanding. Although the landowners association are free to manage and to develop the project, the local government has a strong influence and intervention (Konursay, 2004; Lozano-Gracia et al., 2013; Valadier, 2001).

7. Management entity: To manage the urban project can be selected an existing entity or created for this purpose, in accordance with the initiative, leadership and project goals.

International practice has highlighted the existence of several models, as presented in Introduction.

8. Urban project development: Besides the allocation of responsibilities, the urban project development may include many negotiation and coercion techniques, as showed in Figure 1.

In this context, it is important to note that expropriation is a problem transversal to all countries analysed and is related to real estate appraisal. The issue of real estate appraisal just seems to be accepted by landowners in three of the countries: in Australia, where the value of a property is the same for all purposes (i.e., for taxation and expropriation purposes); in Germany, where they have an agency (which may be public or private) whose job it is to maintain land prices up to date; in Sweden, where the expropriation legal code has been revised, clarifying that the form of calculating land values for expropriation purposes takes only and exclusively the use of the land at the time the process was initiated into account and cannot include any gains in value resulting from execution of the new urban project.

It is also important the existence of an entity to manage conflicts in negotiation processes, between landowners and between landowners and the local government. For example, the Germany model has a group of independent advisors, made up of a legal expert, topographer, real estate appraiser and members of the local council assembly, which is assisted by the council's technical office and acts as a conflict manager.

9. Conclusion of urban project development: End of urban development process.

10. Distribution of costs and benefits: In this step are distributed the costs and benefits of the urban project between landowners, to promote the equity among landowners in the urban development process. In general, in international practice the distribution of costs and benefits can be realized in money or material assets. In Coimbra Viva I project, at the end of the project, the reimbursement may be made in money, material assets or in the form of a mixed model (financial compensation and material assets). Whenever redemption means reimbursement in material assets, there has to be a valuation of the property, a written agreement and acceptance by all fund participants.

11. Urban project conclusion and management entity

dissolution: If the management entity was created for the project, their activity ends after the distribution of costs and benefits. If the management has been handed over to a private company, after the urban project conclusion or the period specified in the urbanization contract, the powers conferred upon to the company return to the city council.

#### Final considerations

The model presented to the management and development of urban projects with multiple landowners is a first approach. We need to discuss and to improve some proposals. However, we tried to define a conceptual model that, on the one hand, contains all required steps to manage and to develop urban projects with multiple landowners; on the other hand, the model has the necessary discretion to be applied to different types of initiatives, leadership, goals and types of urban projects. In relation to the proposed management model and the (good) international practices, the AFU, Junta de Compensación and Agente Urbanizador could be applied to the Portuguese spatial planning system. On the one hand, their specific characteristics mean that they could easily be adapted to the Portuguese reality and, on the other hand, they are more flexible and more easily replicable in urban redevelopment projects. Note that the urban project execution models for projects involving several land or property owners were used above all in the 1980s and 1990s, related to the urban sprawl. They have fallen into disuse somewhat over the last 15 years (accompanied by a decline in urban expansion dynamics) and today they are not easily adaptable to urban regeneration or redevelopment projects. Thus, any reflection on adoption of these management models in Portugal, as indeed the PERCOM project will propose for the future, must take this change in paradigm into account, because an urban intervention on unbuilt land differs from a redevelopment project in terms of the complexity in terms of leadership, negotiation and management of conflicts between landowners. With regard to procedural and administrative difficulties, in Portugal, in addition to the issues already identified by the PERCOM project (see Introduction), the interviews conducted for this study also helped to identify problems rooted in the expropriations legal code. Firstly, the expropriation mechanism is rarely used because of the lengthy delays and substantial costs (financial and political) it involves, not to mention the uncertainty and underlying risks such a process would introduce. Secondly, the forced sale of properties option, which was introduced in the latest version of the Legal Framework for Urban Redevelopment (Decree-Law no. 307/2009 of 23 October), is also full of uncertainties, considering that if the price secured at auction is less than the value as proposed by the expropriations code, the council may have to make up the difference in price. Thus, the diverse negotiation and coercion mechanisms end up not being used and, as a result, execution of an urban project can depend more on the good will and cooperative spirit

of the property owns, which is not always a certainty, given the diversity of interests in play.

All these aspects are worthy of discussion and further analysis within the PERCOM project. However, any proposals proposed must be accompanied by changes in behaviour: the local public administration needs to become less bureaucratic and more proactive, with greater openness to negotiation with the agents; and the landowners have to be more cooperative (among themselves and with the government).

#### Acknowledgements

This research project is financed by National Funds through the Foundation for Science and Technology (FCT), as part of the PTDC/AUR-URB/120509/2010 project.

#### References

- Almeida, J., Ferreira, J. A., Condessa, B., Tomé, R. (2014a) Bank financing of urban development: experiences and perspectives in Portugal. AESOP 2014, Utrecht/Delft
- Almeida, J., Tomé, R., Ferreira, J. A., Condessa, B. (2014b) Práticas de gestão na execução de operações urbanísticas com vários proprietários. XVI CIU Congresso Ibero Americano de Urbanismo, Sintra
- Condessa, B., Rodrigues, M., Sá, A. M., Tomé, R. (2013) Prática de Perequação nos Planos de Pormenor: características, críticas e novas perspetivas. Encontro Anual da Ad Urbem 2013, Coimbra.
- Konursay, S. Y. (2004) Land Readjustment Process in Urban Design: Project Management Approach. MSc Thesis in Urban Design (İzmir Institute of Technology), Izmir.
- Lozano-Gracia, N., Young, C., Somik, V. L., Vishwanath, T. (2013) Leveraging Land to Enable Urban: Transformation Lessons from Global Experience. Policy Research Working Paper – World Bank, Washington.
- Valadier, B. (2001) L'Association Foncière Urbaine: la coopération au service de la qualité de l'urbanisme. MSc Thesis in Topography (Ecole Supérieure des Géomètres et Topographes), Paris

## Diversificati gradienti progettuali e differenziate modalità di gestione nelle politiche urbane UE

MAURO FRANCINI,  
ANNUNZIATA PALERMO  
E MARIA FRANCESCA VIAPIANA

Tematiche condivise emergenti  
Una agenda urbana UE per definire comuni politiche

di intervento, che non possono essere attuate soltanto a livello dell'Unione, ma attraverso l'interazione dei vari livelli politici, necessita di generalizzare tematiche di interesse, identificando quelle che, condivise come emergenti (necessità di innovare le politiche e i servizi in un'ottica "smart", etc.), spingono sempre più a rinnovare la "cassetta degli attrezzi" dell'urbanistica. Considerando le differenti ottiche temporali, nonché i fenomeni che caratterizzano maggiormente il mutamento e l'evoluzione del contesto europeo, nonché quanto realizzato in molte città della Gran Bretagna, della Francia, della Germania, della Spagna, dei Paesi Bassi, etc. che, sorrette da politiche nazionali, rappresentano il campo di azione privilegiato delle politiche di intervento della Comunità Europea, le tematiche generali di una agenda urbana UE possono essere così sintetizzate: innovazione energetica e riqualificazione ambientale degli insediamenti umani; promozione della mobilità sostenibile; miglioramento dell'"abitare" inteso anche come spazio di vita individuale e collettiva, come condizione per realizzare un welfare aperto a processi di potenziamento delle risorse umane.

Nello specifico, per quanto attiene le ottiche temporali, generalizzando quanto indicato nel Libro Bianco (2011), il breve-medio periodo è quello in cui le città vengono considerate come sedi di risorse e di attori su cui far leva per uscire dalla crisi e per una ripresa competitiva e coesiva dello sviluppo, mentre il lungo periodo quello in cui le città vengono pensate e attrezzate come una grande infrastruttura funzionale e territoriale a sostegno della società e dell'economia. Per quanto attiene, invece, i fenomeni di cambiamento a tutti i livelli (locale, regionale, nazionale ed europeo), si fa riferimento a quelli considerati come maggiormente caratterizzanti le politiche urbane legate direttamente al riemergere dei problemi abitativi nelle grandi città, ovvero dinamiche demografiche (invecchiamento della popolazione, tasso di natalità, cambiamenti della struttura familiare, nelle sue varie accezioni, e immigrazione), competitività economica e sostenibilità ambientale.

La difficoltà, dunque, non risiede nella identificazione delle tematiche generali, ma nella declinazione attuativa delle stesse e nella integrazione dei settori di riferimento per specifici contesti territoriali.

#### Le asimmetrie informative della governance multilivello

La difficoltà di declinare la programmazione e di integrare alcuni settori di intervento in specifici contesti territoriali è direttamente connessa alle problematiche inerenti le attuali forme di governance multilivello, tra cui si ricordano la carenza di coordinamento e l'incentivo di "asimmetrie informative".

Nonostante tali problematiche, occorre però prendere atto che la possibilità di tornare a un disegno istituzionale più semplice e controllato, anche in termini finanziari, è molto improbabile anche in termini di conseguimento di risultati attesi.

La crescita dei punti di presa delle decisioni collettive,

che avviene sulla base di svariati principi, infatti, è un fenomeno generalizzato, soprattutto nelle democrazie occidentali, tanto che in molti casi è estremamente difficile riuscire a immaginare una situazione nella quale vi sia una corrispondenza biunivoca tra Enti e funzioni.

Visti tali presupposti e la consapevolezza che la governance multilivello presenta anche dei vantaggi che sarebbe inopportuno ignorare, occorre definire quanto necessario al fine di potenziare tale modalità di gestione. Per far ciò, dunque, è necessario affrontare la questione considerando che si possono definire soluzioni strutturali inerenti il versante istituzionale, sia in termini organizzativi che procedurali, ma che le stesse soluzioni possono essere accertate essenzialmente solo a valle di una attenta analisi degli attori in campo e della distribuzione delle risorse, contribuendo altresì a individuare gli elementi che rendono difficile l'integrazione di alcuni specifici settori di intervento.

Alcune analisi empiriche mostrano come diversi approssimi dello sviluppo locale dei fondi strutturali (sia di impostazione centralistica e dirigista che fondati sull'attribuzione di ampi gradi di discrezionalità ai soggetti locali in diverse attività) hanno generato differenti gradienti di risultato, soprattutto in termini di avvio effettivo delle programmazioni. Considerando lo specifico esempio delle Agenzie di Sviluppo Locale in Italia, adottate dalle politiche regionali come punto focale delle stesse, si può osservare come in alcuni casi queste hanno rappresentato un'ottima soluzione, mentre in altri hanno svolto un ruolo assolutamente marginale e in altri ancora dannoso.

Appare quindi chiaro che, accanto alle attuali strutturazioni formali delle funzioni istituzionali, che necessitano comunque di essere meglio definite in termini di ambiti di intervento e livelli di interazione, per evitare gli inconvenienti di una distribuzione delle competenze e delle risorse tra una pluralità di soggetti collocati a diverse scale territoriali, occorre partire dalla definizione degli effettivi bisogni e delle reali opportunità di intervento, ovvero da una essenziale attività di preliminare conoscenza del territorio in cui si interviene (capire la natura del problema, identificare i vincoli che ostacolano il perseguitamento della soluzione, definire i risultati che si intendono conseguire).

Il punto essenziale è quello che nessuna "architettura istituzionale" è necessaria e sufficiente a generare successi di policy in modo generalizzato, pertanto, considerando l'attuale rapporto tra logica macro dell'assetto istituzionale ed efficacia delle singole politiche, anche al fine di modificarlo seppure marginalmente in corso d'opera, l'elemento fondamentale risiede nella identificazione dei reali problemi di policy, nonché nella successiva identificazione delle risorse necessarie a risolvere gli stessi (consenso, conoscenza, poteri legali e finanziari, etc.).

Identificare in maniera adeguata le risorse è fondamentale in quanto mediante tale operazione vengono definite le collaborazioni tra i diversi soggetti auto-

nomi, in termini di legittimazione, e contemporaneamente interdipendenti.

La complessità di tale operazione è direttamente proporzionale alla complessità della tematica, ovvero maggiori sono le alternative di soluzione che si possono prefigurare più inclusiva deve essere l'architettura di governance.

Tra le risorse essenziali utili a garantire il perseguimento effettivo degli obiettivi di intervento prefabbricati risiede quella identificata come "capacità" dell'architettura di governance, generalmente riferita agli Enti a contatto diretto con i cittadini (street level bureaucrats), ma che in realtà interessa sempre più i livelli superiori che tendono a uniformare il modello di gestione, non utilizzando le conoscenze locali utili ad arricchire la forma e la sostanza dei programmi pensati a livello superiore e le connesse buone pratiche precedentemente sperimentate.

Le insufficienze di analisi a livello superiore si ripercuotono su tutto il sistema; pertanto, al fine di indirizzare una pluralità di entità autonome, collocate a differenti livelli, è essenziale una adeguata identificazione del "centro" del sistema, per generare una interazione sia "informata", in grado di unire analisi scientifica e costruzione delle coalizioni, che "compatibile" al tempo e al luogo.

In conclusione emerge che, per definire comuni tematiche e condivise modalità di gestione in grado di perseguire adeguati risultati attesi, è importante non perdere di vista le reali problematiche che esulano dalla standardizzazione di alcuni modelli di governance, connesse alle "differenti" realtà fisiche e socio-economiche che caratterizzano i luoghi e che necessitano di "diversificati" gradienti di progettualità e "differenziate" modalità di attuazione.

#### Bibliografia

- Dematteis, G., a cura di, (2011), Società e territori da ricomporre. Libro bianco sul governo delle città italiane, Commissione di lavoro CSS sul "Governo delle città".
- Dente, B. (1990), Le politiche pubbliche in Italia, il Mulino, Bologna.
- Dente, B. (2007), "Valutare il piano strategico o valutare il governo urbano?", in Pugliese, T., a cura di, Monitoraggio e valutazione dei piani strategici, Quaderno ReCS n.1.

# Edible landscaping as an environmental policy tool for urban cities under crisis: Cases studies from Greece

JULIA GEORGI  
AND ANNA-MARIA VISSILIA

## Introduction

Agriculture in cities has always existed although it is typically considered a rural activity. In fact, many cities have evolved from agrarian roots, settling on the agricultural lands that are most productive. However, urban farming has dramatically diminished in scale and legal status during the past 100 years. With Industrialization of the food system coupled with efficient long distance transportation has allowed cities to import most of their food and decreased their reliance on local farms. Recently there has been an emergence of a new type of urban agriculture found within the city limits. Today, up to 15% of our food originates from within metropolitan areas<sup>1</sup>. Urban agriculture is becoming a household word for many municipalities and most often brings to mind community gardens or edible landscapes. It can provide healthy, local food that contributes to food security and helps to maintain additional green space in the cities. This involves farmers finding space in the city - backyards, vacant lots, parking lots, rooftops, parks, abandoned industrial areas, private or public spaces to grow food for wholesale and retail sales to urban consumers. Such spaces do not just produce food using innovative techniques. They also function as aesthetically pleasing outdoor spaces, outdoor classrooms, conversation starters, and ecosystem service providers.

When addressing urban agriculture there are some key considerations for municipalities that intend to be creative. It is worth exploring how urban agriculture can be fostered in municipalities and how it can align with local food system and sustainability strategies. Potential alignments include: Providing a local food source for cities, increasing access to fresh, healthy food, contributing to the vitality of the local economy, providing green jobs and fostering innovation, expanding the awareness and understanding of the food system, decreasing GHG emissions by using alternative distribution methods and decreasing the distance food travels. A first step is to conduct a land inventory to identify viable land for food production and to identify sites suitable for urban agriculture. Consider allowing agriculture in most or all zones, including residential. Explore the suitability of urban farming in public parks. Explore temporary

or long-term leases for farming on city-owned land. Consider tax incentives for land holders to lease land for urban agriculture projects, including community gardens and urban farms. Work with urban farmers to collaboratively develop a code of best practices and regulations/guidelines that establish a standard of good farming integrated in the city planning processes, including its function and promotion as a climate change adaptation strategy. Sustainable urban agriculture is an essential tool that addresses a city's problems in innovative ways. Environmental stewardship is enhanced through urban agriculture's efforts to green cities. The city's residents can benefit from cleaner air, lower summer temperatures and recycled waste water and trash<sup>2</sup>.

#### Two case studies in Greece: Agros In Tritsi Park, Athens and Bio-agros in Alexandroupoli

Two case studies from Greece are selected to show the potentials of urban agriculture when municipalities support initiatives to raise awareness of citizens about healthy soils and food.

Agros in Tritsi Park was inaugurated in 16th May 2009 and is located in Ilion Municipality within the biggest metropolitan park in Athens. It is a social center and community garden that occupies an area of 500m<sup>2</sup> that grows traditional seeds, has a collective kitchen, and carries out workshops, documentary screening and events related to food sovereignty and agro ecology, a symbolic site due to its biodiversity and history. This initiative has become an important source of training in permaculture and in how to produce food in the city of Athens<sup>3</sup>.

Bio-agros in Alexandroupoli is a recent project in northern Greece that was inaugurated in 11th May 2013. It covers an area of 27.000m<sup>2</sup> in the outskirts of the city of Alexandroupoli. It is an important initiative of the Municipality since it distributes public land to 270 families living in the area. Each family is given an allotment of 50-100m<sup>2</sup> to produce vegetables for personal use whereas a certain percentage of the food production is given for free distribution to poor citizens. The vision of this project is to cultivate public land in order to facilitate sustainable food production, to provide knowledge to the society, to create a platform for sharing experiences and to improve the access to healthy and sufficient food. The underlying values of this initiative are the promotion of a sustainable and peaceful society in the 21st century which is aware about food problems and produces the required food by itself<sup>3</sup>.



Figure 1– Agros In Tritsi Park, Athens and Bio-agros in Alexandroupoli

The most important and direct product these projects provide are the education services that they give to the society. They transfer knowledge and empower the citizens to grow food by their own. Besides the skills, the education also contributes to the awareness of the citizens about healthy soils and healthy food. Such an attitude helps them to live healthier but can also help to stimulate changes in city's landscape policies and governance.

#### Conclusion

There is a lack of basic information about urban agricultural activity in Mediterranean cities, the number of people who participate in urban agricultural activities or the amount of food grown in the city's farms and gardens. It becomes an urgent necessity to survey and document existing urban agricultural activity in selected case studies, establish a shared framework and tools to allow users to track urban agricultural activities citywide, and evaluate their social, health, economic, and ecological benefits, as well as to develop policy recommendations that will help make urban agriculture a more permanent part of Mediterranean city's landscape and governance<sup>4</sup>.

Currently, there are already around 20 urban agriculture initiatives in Greece that produce food in public spaces, community gardens, vacant lots, and schoolyards. Some of these initiatives focus on education

by providing courses and workshops about urban gardening, some enhance healthy food consumption with locally produced food, and some others are commercial oriented through innovative production. Different stakeholders consisting of citizens, organizations, businesses and the municipalities collaborate with each other. Greek Municipalities have an increasing interest in promoting urban agriculture, creating platforms that host projects of productive landscapes, and establishing strategies which promote urban agriculture activities in the cities. All these phenomena show the potential to stimulate further expansion of urban agriculture in Greek cities.

#### Notes

- 1 Bohn, K., Viljoen, A. (2005), "More space with less space: an urban design strategy", in *Continuous productive Urban landscapes. Designing urban agriculture for sustainable cities*. Architectural press: 10-16. Oxford
- 2 McClintock, N. (2010), "Why farm the city? Theorizing urban agriculture through a lens of metabolic rift", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 3: 191-207
- 3 Anthopolou, Th. (2012), "Urban Agriculture. Social dimensions and sustainable cities. Two case studies", Final report, Research Program, Panton University
- 4 Jouve, A.-M, Padilla, M. (2007), "Les agricultures péri-urbaines méditerranéennes à l'épreuve de la multifonctionnalité: comment fournir aux villes une nourriture et des paysages de qualité?", *Cahiers Agricultures* (16) 4: 311-317

#### References

- Anthopolou, Th. (2012), "Urban Agriculture. Social dimensions and sustainable cities. Two case studies", Final report, Research Program, Panton University  
Bohn, K., Viljoen, A. (2005), "More space with less space: an urban design strategy" in *Continuous productive Urban landscapes. Designing urban agriculture for sustainable cities*, Architectural press: 10-16. Oxford  
Jouve, A.-M, Padilla, M. (2007), "Les agricultures péri-urbaines méditerranéennes à l'épreuve de la multifonctionnalité: comment fournir aux villes une nourriture et des paysages de qualité?", *Cahiers Agricultures* (16) 4: 311-317  
McClintock, N. (2010), "Why farm the city? Theorizing urban agriculture through a lens of metabolic rift", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 3: 191-207

# Territori resilienti e valutazioni ambientali

## BRUNA KOHAN

### La capacità di carico del pianeta

Negli anni 70, il Rapporto "I limiti dello sviluppo" (Meadows & Meadows, 1972) metteva per la prima volta in relazione l'evoluzione dei modelli di sviluppo con il consumo delle risorse naturali. Di seguito, viene introdotto il concetto di "impronta ecologica" (Wackernagel e Rees, 1998) definita come unità di misura della domanda di risorse naturali in termini di superficie di terra e acqua che la popolazione umana necessita per produrre, con la tecnologia disponibile, le risorse che consuma e per assorbire i rifiuti prodotti. La valutazione dell'impronta ecologica, in particolare la contabilizzazione delle emissioni di CO<sub>2</sub> (carbon footprint) e la riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra, sta assumendo un ruolo sempre più significativo e collabora con il rafforzamento delle azioni previste dalle norme e dalle politiche governative nell'ambito del Protocollo di Kyoto<sup>1</sup> e del "Pacchetto Clima-Energia"<sup>2</sup>, adottato dal Consiglio dell'Unione Europea nel 2008.

### La perdita di biodiversità nel territorio dell'Unione Europea

La biodiversità<sup>3</sup>, non solo costituisce una risorsa in se stessa, ma anche fornisce alla società un'ampia gamma di servizi ecosistemici dai quali dipendiamo<sup>4</sup>. La sua perdita, è divenuta una delle maggiori problematiche ambientali in Europa. A tale riguardo, la Commissione Europea ha adottato nel 2011 una nuova Strategia per la biodiversità<sup>5</sup>, che traccia il percorso dell'economia europea e definisce il quadro delle azioni in materia di biodiversità da attuare entro il 2020. La cosiddetta Strategia 2020, si propone di "porre fine alla perdita di biodiversità e al degrado dei servizi ecosistemici entro il 2020 e ripristinarli nei limiti del possibile, intensificando al tempo stesso il contributo dell'UE per scongiurare la perdita di biodiversità a livello mondiale".

Gli obiettivi appena citati acquisiscono significato in considerazione del fatto che l'Unione Europea ha una grande quantità di siti appartenenti alla Rete Natura 2000<sup>6</sup> che coprono quasi il 18% della superficie terrestre e oltre 145.000 km<sup>2</sup> di superficie marina.

Il contributo delle valutazioni ambientali: verso territori più resilienti

L'evoluzione dei territori dipende dalle scelte decisionali messe in campo da una molteplicità di strumenti quali politiche, piani, programmi e progetti, ciascuno dei quali provoca degli effetti molte volte irreversibili sul territorio. In particolare, gli effetti cumulativi (spesso sinergici sul medesimo territorio), producono degrado e frammentazione dell'habitat e conseguente perdita delle specie che vi abitano.

Le valutazioni ambientali, rappresentano un'opportunità per un'integrazione efficace della tematica legata agli ecosistemi naturali. Nello specifico, le a) Linee Guida all'Integrazione dei Cambiamenti Climatici e della Biodiversità nella Valutazione di Impatto Ambientale e nella Valutazione Ambientale Strategica e le b) Indicazioni metodologiche e operative per il monitoraggio VAS<sup>7</sup>, offrono interessanti approcci tecnico-metodologici da applicare nell'elaborazione di VIA e di VAS, che mettono al centro dell'attenzione il concetto di resilienza<sup>8</sup> dei territori in cui si opera. Di seguito, si riportano gli elementi più significativi dei documenti sopra citati.

a) Linee Guida all'Integrazione dei Cambiamenti Climatici e della Biodiversità nella Valutazione di Impatto Ambientale e nella Valutazione Ambientale Strategica

Le linee guida ripercorrono le diverse fasi di analisi e valutazione di piani/programmi e progetti con lo scopo di integrare in maniera adeguata le considerazioni attinenti la biodiversità. Nell'elaborazione dello Studio di Impatto Ambientale e del Rapporto Ambientale, le linee guida propongono di:

1. individuare le problematiche in fase iniziale (screening per la VIA e scoping per la VAS), tenendo sotto controllo i possibili effetti cumulativi e a lungo periodo. Tra le problematiche più comuni si possono elencare: il cambiamento o il degrado nella fornitura dei servizi ecosistemici; la perdita/degrado e la frammentazione di habitat; la perdita di diversità genetica su habitat ed specie; i cambiamenti dei processi ambientali naturali, la diffusione di specie esotiche invasive, ecc.

2. analizzare l'evoluzione delle tendenze dello scenario di riferimento. –baseline–

3. individuare le alternative e le misure di mitigazione.

Ad esempio: per evitare o ridurre al minimo gli effetti sui siti Natura 2000 posti in prossimità di progetti infrastrutturali, è necessario valutare l'ubicazione dell'intero corridoio prima di passare a livello dei singoli tronconi, poiché questo limiterebbe la scelta delle alternative localizzative.

4. valutare gli effetti sulla componente ecosistemica, che vuol dire prioritariamente:

- distinguere tra l'intensità e la significatività dell'impatto e usare i criteri di significatività. Ad esempio: un impatto di intensità elevata può non essere significativo se la specie colpita è comune, ampiamente distribuita e capace di pronta ripresa, mentre un impatto anche di bassa intensità può essere molto significativo per una specie o habitat molto sensibile o raro;
- utilizzare la concatenazione causa-effetto per capire le interazioni e gli effetti cumulativi associati maggiormente significativi tra specifici P/P.

5. monitorare e riorientare il piano/programma se necessario.

Nuovi traguardi per l'integrazione della biodiversità nelle valutazioni ambientali

Il documento fa leva su alcuni aspetti fondamentali quali:

- la gestione della complessità (intesa come la capacità potenziale dei P/P/P di produrre effetti cumulativi a lungo termine);
- la gestione dell'incertezza delle proiezioni (attraverso l'inclusione delle situazioni estreme e le "grandi sorprese"), adottando un approccio integrato tra la pianificazione e la valutazione. In questo modo, si potrà valutare l'evoluzione dello stato attuale del territorio (baseline) ed individuare le alternative progettuali più resilienti;
- guadagno netto di biodiversità da incentivare e perdita netta di biodiversità da evitare.

Infatti, i concetti alla base delle Linee Guida sono: i servizi ecosistemici<sup>9</sup>, la resilienza, la vulnerabilità<sup>10</sup>, la perdita netta<sup>11</sup> (net-loss) e il guadagno netto<sup>12</sup>.

b) Indicazioni metodologiche e operative per il monitoraggio VAS

Lo scopo di questo documento, è quello di descrivere gli elementi integranti per la costruzione del sistema di monitoraggio su tutte le componenti ambientali. Il suo compito, è quello di verificare l'evoluzione del contesto in relazione alle azioni messe in campo dalle azioni del P/P. Mentre il monitoraggio del contesto studia le dinamiche complessive di evoluzione del contesto di riferimento ed è quantificato mediante indicatori di contesto strettamente collegati agli obiettivi di sostenibilità fissati dalle strategie di sviluppo sostenibile; il monitoraggio del piano, riguarda strettamente i contenuti e le scelte del P/P ed è misurabile attraverso indicatori di processo. Per la definizione delle risultanze degli effetti positivi e/o negativi sul contesto ambientale a seguito dell'attuazione del P/P, si elaborano infine gli indicatori di contributo che danno conto della variazione del contesto attribuibili alle azioni di piano.

Carta della Natura come strumento chiave per valutare la perdita di biodiversità

Per identificare gli indicatori di contesto utili al monitoraggio specifico della componente ecosistemica, è prioritario tener conto di due aspetti:

- i tempi di reperibilità e aggiornabilità dei dati;
- le caratteristiche dei sistemi naturali che variano a seconda della scala di riferimento.

L'analisi dei sistemi naturali, è strettamente dipendente dalla risoluzione con cui lo si osserva, sia per l'individuazione geografica delle strutture, sia per la definizione dei processi funzionali e dei relativi parametri. A questo riguardo, è disponibile uno strumento (multi scalare e aggiornabile nel tempo) che prevede un sistema integrato di informazioni ambientali, diretto alla conoscenza dello stato dell'ambiente naturale e alla stima della qualità e della vulnerabilità del territorio italiano. Carta della Natura<sup>13</sup> propone una rappresentazione ai fini analitici e valutativi delle caratteristiche distintive del territorio che vanno dalla scala nazionale (1:250.000), passando per la scala

interregionale e regionale (1:50.000), per arrivare alla scala provinciale e comunale (1:10.000 e 1:2.000). Tre indici sintetici: valore ecologico<sup>14</sup>, sensibilità ecologica<sup>15</sup> e pressione antropica<sup>16</sup> hanno il compito di rappresentare il territorio.

Proposta di monitoraggio della biodiversità: una sperimentazione di scala comunale

Nelle attività di sperimentazione in Regione Puglia<sup>17</sup>, che hanno riguardato il mosaico dei piani che agiscono sulla fascia costiera (Piano Regionale delle Coste, Piani Comunali delle Coste e Piani Urbanistici Generali –PUG–), è stato approfondito il tema della biodiversità, testando la funzionalità degli indicatori di contesto proposti da Carta della Natura e ipotizzando la costruzione degli indicatori di processo e di contributo significativi per i Piani identificati.

L'attività ha richiesto uno sforzo di individuazione degli indicatori e dei meccanismi di funzionamento del monitoraggio attinenti al tema della biodiversità. L'indicatore “sensibilità ecologica”, è stato individuato per descrivere l'obiettivo “Incremento della connettività e tutela della biodiversità” perché contiene informazione per valutare la frammentazione del territorio analizzato. Rispetto al tema della connettività, il PUG di Monopoli identifica uno specifico obiettivo di piano “Costruzione di una rete ecologica urbana collegata a quella territoriale”, che si attua attraverso azioni quali la “Rinaturalizzazione delle lame e del sistema dei canali irrigui”; nel piano stesso, d'altro canto, sono presenti alcune azioni con esso potenzialmente conflittuali, come la “creazione di nuove infrastrutture”. A seconda della localizzazione delle azioni del PUG rispetto ai “sistemi ecologici ad elevata naturalità” presenti sul territorio, il PUG può determinare una variazione della “distribuzione della sensibilità ecologica”, con una conseguente variazione della distribuzione delle classi stabilite da Carta della Natura. La variazione della naturalità degli ecosistemi, inoltre può determinare una variazione della distribuzione delle classi di valore ecologico: nel caso si verifichi un incremento della superficie relativa alle classi di elevato valore ecologico, significa che le azioni attivate vanno verso l'obiettivo rafforzando quindi la connettività a supporto della biodiversità e l'aumento della superficie delle aree non frammentate. Nel caso opposto, ovvero quando si verifichi un decremento della superficie adibita alle classi di elevato valore ecologico, significa che le azioni attivate vanno contro l'obiettivo producendo perdita di connettività con relativa frammentazione territoriale.

Tale variazione, potrebbe inoltre essere registrata in tempi relativamente brevi nel caso di interventi che incrementano la sensibilità, attraverso la frammentazione (è il caso intuitivo ad esempio di una nuova infrastruttura lineare in area ad elevata naturalità), mentre sarebbe rilevabile solo in tempi molto lunghi nel caso di azioni “positive” di deframmentazione e rinaturalizzazione, che per diventare efficaci richiedono modifiche dei sistemi naturali.

### Alcune riflessioni conclusive

Trasformare le risorse naturali in rifiuti più velocemente di quanto questi possano essere trasformati nuovamente in risorse, ci pone in una situazione di sfruttamento eccessivo o di esaurimento delle risorse a disposizione. Vi è quindi l'esigenza di porre all'attenzione il consumo delle risorse naturali in modo di facilitare i processi di ripristino degli ecosistemi. I tempi di trasformazione dei sistemi naturali e le loro caratteristiche intrinseche, ci pongono di fronte alla necessità di dover elaborare indirizzi metodologici in grado di governare tale complessità ed imprevedibilità. Le valutazioni ambientali infine, rappresentano un'opportunità per integrare in modo sistematico, in un'ampia gamma di piani e progetti pubblici e privati, le questioni legate agli ecosistemi. Essendo strumenti strutturati e previsti dalla legge, sono particolarmente adatti ad affrontare in modo sistematico tali questioni. Sarà quindi compito di ciascun Stato membro, il saper cogliere la sfida di mettere a sistema informazioni e conoscenze per analizzare, valutare e monitorare efficacemente la perdita di diversità ecologica in tutto il territorio dell'Unione Europea.

### Note

1 Il protocollo di Kyoto, che fa seguito alla Decisione 2002/358/CE del Consiglio, del 25 aprile 2002 sui cambiamenti climatici, è uno dei più importanti strumenti giuridici internazionali volti a combattere i cambiamenti climatici. Esso contiene gli impegni dei paesi industrializzati a ridurre le emissioni di alcuni gas ad effetto serra, responsabili del riscaldamento del pianeta. Le emissioni totali dei paesi sviluppati devono essere ridotte almeno del 5 % nel periodo 2008-2012 rispetto ai livelli del 1990.

2 Il pacchetto clima-energia è volto conseguire gli obiettivi che l'UE si è fissata per il 2020: ridurre del 20% le emissioni di gas a effetto serra, portare al 20% il risparmio energetico e aumentare al 20% il consumo di fonti rinnovabili.

3 Varietà di ecosistemi, specie e geni animali e vegetali.

4 Tra i servizi eco sistemici si possono citare: la fornitura di cibo ed acqua dolce, l'impollinazione, la protezione dalle inondazioni, il sequestro del carbonio, la protezione contro le alluvioni e l'erosione del suolo.

5 Strategia dell'UE per la biodiversità fino al 2020 (2011) .[http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/biodiversity\\_2020/2020%20Biodiversity%20Factsheet\\_IT.pdf](http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/biodiversity_2020/2020%20Biodiversity%20Factsheet_IT.pdf)

6 Natura 2000 è il principale strumento della politica dell'Unione Europea per la conservazione della biodiversità. Si tratta di una rete ecologica diffusa su tutto il territorio dell'Unione, istituita ai sensi della Direttiva 92/43/CEE "Habitat" per garantire il mantenimento a lungo termine degli habitat naturali e delle specie di flora e fauna minacciati o rari a livello comunitario.

7 Il documento rappresenta il frutto del lavoro svolto nell'ambito del Tavolo di tecnico VAS tra MATTM – Regioni e Province Autonome in tema di Monitoraggio VAS e ha avuto il supporto tecnico scientifico

di ISPRA e del Consorzio Poliedra del Politecnico di Milano.

8 La capacità di un sistema sociale o ecologico di assorbire i disturbi, mantenendo nel contempo la medesima struttura di base e modalità di funzionamento, oltre che la sua capacità di auto-organizzarsi ed adattarsi allo stress e al cambiamento. CLIMATEADAPT Glossary <http://climate-adapt.eea.europa.eu/glossary>

9 Il rapporto "L'economia degli Ecosistemi e della Biodiversità" (TEEB, 2010) li definisce come i benefici che ricevono le persone dagli ecosistemi e si possono citare i seguenti:

- servizi di approvvigionamento ad es. alimenti selvatici, colture, acqua potabile e medicinali ottenuti da piante;
- servizi di regolazione, ad es. filtrazione di sostanze inquinanti da parte delle terre umide, regolazione del clima attraverso lo stoccaggio del carbonio e ciclo dell'acqua, impollinazione e protezione dalle catastrofi;
- servizi culturali, ad es. valori ricreativi, spirituali ed estetici, istruzione;
- servizi di supporto, ad es. formazione del suolo, fotosintesi e ciclo dei nutrienti. (TEEB, 2010).

10 Grado secondo cui un sistema può essere soggetto, o incapace di fare fronte, agli effetti negativi. La vulnerabilità è in funzione del carattere, dell'intensità, e della velocità della variazione a cui è esposto il sistema, della sua sensibilità e della sua capacità di adattamento. CLIMATEADAPT Glossary <http://climate-adapt.eea.europa.eu/glossary>

11 Il documento Biodiversity Impact Assessment (IAIA, 2005), lo definisce come il punto in cui i guadagni in termini di biodiversità da attività di conservazione egualano le perdite di biodiversità dovute all'impatto di un progetto di sviluppo specifico, per cui non vi è alcuna riduzione netta complessiva in termini di tipo, quantità o condizione (o qualità) della biodiversità nel tempo e nello spazio.

12 Secondo il documento Biodiversity Impact Assessment (IAIA, 2005), i guadagni in biodiversità superano una specifica serie di perdite.

13 Carta della Natura, è uno strumento analitico-valutativo dell'ambiente naturale elaborato da ISPRA (con la collaborazione di molte ARPA/Regioni e parte del mondo accademico), che propone una rappresentazione multi scalare del territorio italiano. [http://www.isprambiente.gov.it/site/it-it/Servizi\\_per\\_l'Ambiente/Sistema\\_Carta\\_della\\_Natura](http://www.isprambiente.gov.it/site/it-it/Servizi_per_l'Ambiente/Sistema_Carta_della_Natura)

14 L'indicatore valore ecologico (suddiviso in cinque classi) rappresenta la misura della qualità dell'unità omogenea dal punto di vista ecologico-ambientale. Concorrono alla formulazione dell'indice: la naturalità, la molteplicità ecologica, la rarità eco sistemica e la presenza di aree protette nel territorio considerato.

15 L'indicatore di sensibilità ecologica (suddiviso anch'esso in cinque classi), considera invece fondamentalmente la struttura dell'unità territoriale; fornisce quindi la misura della predisposizione della stessa al rischio di degrado ecologico-ambientale.

16 La pressione antropica considera il carico inqui-

nante complessivo, l'impatto delle attività agricole, l'impatto delle infrastrutture di trasporto, la sottrazione di territorio da parte delle aree costruite e la presenza di aree protette(inteso come detratore di pressione antropica).

17 La sperimentazione è parte integrante del documento: Indicazioni metodologiche e operative per il monitoraggio VAS.

### Bibliografia

- Meadows, D.; Meadows, D.; Randers, J.; Behrens, W. (1972) *The Limits to Growth*  
Wackernagel, M., Rees, W. (1998) *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*, New Society Publishers  
Unione Europea (2009) Libro Bianco della Commissione-Adattamento ai cambiamenti climatici: Verso un quadro di azione europeo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0147:FIN:it:PDF>  
Unione Europea (2013) Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Strategic Environmental Assessment e Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Assessment. Traduzione a cura del Programma Operativo Governance e Azioni di Sistema PON GAS 2007-2013, Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare) con il titolo: Linee Guida all'Integrazione dei Cambiamenti Climatici e della Biodiversità nella Valutazione di Impatto Ambientale e Linee Guida all'Integrazione dei Cambiamenti Climatici e della Biodiversità nella Valutazione Ambientale Strategica  
Unione Europea (2011) L'economia degli Ecosistemi e della Biodiversità  
IAIA -International Association for Impact Assessment- (2005) Biodiversity in Impact Assessment, IAIA Special Publications Series No. 3. Available from [www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/SP3.pdf](http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/SP3.pdf)

## Comunità resilienti e auto sostenibili. Le politiche urbane dell'agroalimentare in Andalusia<sup>1</sup>

FRANCESCA LOTTA E FILIPPO SCHILLECI

Il tema alimentare nel progetto di territorio  
La complessità del progetto di territorio è, ormai, idea condivisa da tutti gli ambiti disciplinari in esso coinvolti. Questo, certamente, perché «Il territorio è un'opera d'arte: forse la più alta, la più corale che l'umanità abbia espresso. A differenza delle molte opere artistiche (in pittura, in scultura, in architettura) o tecniche che sono prodotte dall'uomo pla-

smando materia inanimata, il territorio è prodotto attraverso un dialogo, una relazione fra entità viventi, l'uomo stesso e la natura, nel tempo e nella storia. È un'opera corale, coevolutiva, che cresce nel tempo. Il territorio è generato da un atto d'amore (inclusivo degli atteggiamenti estremi della sottomissione o del dominio), seguito dalla cura della crescita dell'atro da sé» (Magnaghi, 2000, p.9).

Ed è proprio in tale complessità che, negli ultimi anni, il dibattito scientifico si è sempre più concentrato, discutendo su quali ambiti siano coinvolti e quali lo influenzino<sup>2</sup>.

Tra i vari temi che oggi sono entrati, o ri-entrati, a pieno titolo nell'agenda del progetto di territorio vi è certamente quello del cibo. Se in un primo momento può sembrare strano associare il cibo al progetto di territorio, alcune considerazioni - che inseriscono il tema nel suo processo completo, dalla produzione al consumo e quindi alla connessione con l'essere umano - possono far comprendere come, invece, sia strettamente connesso al territorio e quindi al suo progetto.

«Nella costruzione di un progetto identitario solidale e dinamico assumono un ruolo diretto e imprescindibile gli abitanti e i loro stili di vita. Lo stile di vita, è la proposta complessiva che un luogo, un popolo situato, fa al progresso umano. La pluralità degli stili di vita ha un grande valore, perché ognuno di essi esprime la risposta consolidata a un complesso di condizioni irripetibile» (Società dei territorialisti e delle territorialiste, 2011, p. 4).

Carolyn Steel, food urbanist così come lei si definisce, scriveva pochi anni fa che la linfa vitale della città è il flusso costante di cibo dalla campagna alla città. E come le arterie che portano nutrimento al corpo umano, la complessa rete che porta il cibo ai cittadini è accompagnata da un'altra che filtra, rimuove e smaltisce rifiuti. Di tutte le complesse funzioni legate agli insediamenti urbani, le costanti attività connesse all'alimentazione spesso passano inosservate, sono date per scontate fino a quando non vengono stravolte da carestie o guerre.

La stessa Steel, continuando a riflettere sul tema, afferma che le "vie del cibo", i canali di trasporto e distribuzione degli alimenti, nel corso dei secoli, hanno determinato la forma delle nostre città. È impossibile immaginare la società e le città del futuro senza ragionare sulla produzione e conseguente distribuzione del cibo (Steel, 2013).

Le riflessioni su riportate ci fanno capire che è ora che il tema del cibo torni nuovamente a far parte degli elementi costitutivi del progetto di territorio. Non a caso esso è uno dei percorsi portanti dell'EXPO Milano 2015, Nutrire il Pianeta, Energia per la Vita, che ha scelto di confrontarsi con il problema del nutrimento dell'Uomo e della Terra e ponendosi come momento di dialogo tra i protagonisti della comunità internazionale sulle principali sfide dell'umanità.

Ma non è certo un caso isolato quello dell'EXPO di Milano. Se guardiamo ai "pilastri" principali del nuovo "Programma del sistema di finanziamento integrato

destinato alle attività di ricerca" della Commissione europea, Horizon 2020, notiamo come uno di questi, dedicato alle Sfide della società, è centrato sul sostegno alla ricerca in settori come la salute, il clima, il cibo, la sicurezza, i trasporti e l'energia. E ancora la Food and Agriculture Organization (FAO) ha messo in evidenza come in questo particolare momento storico, sul pianeta si produca cibo per dodici miliardi di esseri viventi, dato che se rapportato al fatto che da poco si è superata la soglia dei 7 miliardi di abitanti e che ci sono un miliardo di persone malnutriti, e un altro miliardo e 700 milioni di persone soffre di obesità, malattie cardiovascolari o diabete, problemi certamente causati da un'alimentazione disordinata ed eccessiva, il tema dell'alimentazione, del cibo deve essere affrontato seriamente. In particolar modo sono da tenere in considerazione le fasi di produzione, di trasporto e da non sottovalutare quello dello smaltimento del cibo in eccesso o dei suoi scarti nella fase di produzione stessa che causano gravi danni all'ambiente (Di Iacovo et al., 2013; FAO, 2013).

È facile capire a questo punto che il sistema alimentare, nella sua interezza, ha raggiunto il capolinea. È giunto il momento di chiedere alla collettività internazionale di riflettere e di innescare profondi cambiamenti. Fortunatamente alcuni processi in tal senso sono già stati avviati. Noti in letteratura come Alternative Food Networks (Goodman et al., 2011), tali processi sono incentrati su azioni volte ad acquisire un controllo diretto sul "processo della produzione del cibo".

Il lavoro su precise strategie urbane per il cibo porta a riflettere su alcuni punti quali: la necessità di sviluppare nuova conoscenza collettiva; l'avvio di percorsi di innovazione sociale che coinvolgano sia la sfera pubblica che quella privata; la co-produzione di servizi innovativi, anche in questo caso da parte di attori pubblici e privati; l'organizzazione di forme di co-governance. «I quattro punti indicati appaiono, oggi, centrali per percorsi capaci di provocare cambiamenti profondi nei comportamenti ordinari di una pluralità di interlocutori attivi intorno ad una tematica quale è quella del cibo. Punti che implicano, spesso, una rivoluzione copernicana rispetto al modo di operare degli apparati della pubblica amministrazione» (Di Iacovo et al., 2013, p.3).

Oggi possiamo vedere alcuni di questi processi che, con la sperimentazione che hanno avviato, possono fornire utili suggerimenti per capire come le azioni previste possano avere una diretta correlazione con il progetto di territorio. Tra questi uno è certamente il Piano del cibo, e alcune sperimentazioni in atto, come quelle di Pisa o di Milano, offrono validi esempi di come si possa promuovere, appunto, conoscenza condivisa e visione comune, oltre che precisare regole e infrastrutture attraverso percorsi partecipativi (Falco, 2012; Di Iacovo et al., 2013).

Altro caso interessante, e che ha ormai una discreta letteratura di riferimento, è quello degli Orti urbani. Questi, come dichiarato da Luca Palese, direttore della decima Circoscrizione di Torino a proposito dell'espe-

rienza in atto nel quartiere Mirafiori, costituiscono «una traccia illuminante alla base del rapporto città-campagna e, in modo più ampio, nella relazione grande città-natura-campagna, in conseguenza della quale si è venuta a creare una nuova filosofia nella gestione dello spazio pubblico» (Palese, 2012, p.117). L'avvio di queste esperienze non sono certo facili e prive di problemi, come dichiarato dallo stesso Palese nel caso specifico. Problemi quali abbandono o noncuranza possono accadere, ma la perseveranza e la convinzione che questo processo possa avere un ruolo sociale, economico e di riqualificazione anche fisica del territorio hanno fatto sì che gli orti urbani stiano diventando una realtà. «L'orto urbano regolamentato costituirebbe, quindi, un elemento di un più ampio progetto di sottrazione degli spazi circoscrizionali all'abbruttimento; in secondo luogo si tratterebbe di considerare il loro ruolo sociale nell'arricchimento della comunità nella quale sono inseriti. Gli orti urbani possono anche diventare luoghi in cui ci si incontra per feste di quartiere o altri momenti ludici. Non ci si prefigge soltanto, con questo progetto, un miglioramento dal punto di vista paesaggistico e ambientale, bensì anche un veicolo per l'interazione sociale e generazionale e una sorta di piccolo ma significativo raccordo visuale e vissuto tra la città e la natura, tra l'urbanizzazione e la campagna, tra la memoria storica e la co-progettazione del futuro» (Palese, 2012, p.120).

Esperienze di questo tipo si trovano in molte realtà europee. Ognuna di esse discende dall'attuazione di politiche europee e nazionali ma, soprattutto, dalla capacità di adattare i casi alle singole realtà.

Un caso interessante è quello andaluso dove alle politiche europee e regionali sono seguite esperienze istituzionali, ma soprattutto spontanee che stanno definendo nuove vie per nuovi possibili mondi.

Un sistema agroalimentare in transizione. Il caso andaluso

L'Andalusia è la Comunidad Autónoma con la più grande estensione agricola dell'intera Spagna e rappresenta il maggiore bacino alimentare dell'intera Europa. L'agricoltura e l'agro-industria rappresentano ancora il 14-15% del PIL regionale, il doppio della media nazionale, e occupano circa il 16-17% della popolazione attiva. Nell'intera regione per "sviluppo", al di fuori dei grandi centri urbani e della fascia costiera, ci si riferisce a quello rurale (MAPA, 2013). Circa il 30% della popolazione e il 90% della superficie regionale è infatti rurale, sebbene i nuclei abitativi urbani abbiano una dimensione relativamente importante.

Nonostante ciò, negli ultimi decenni, molte aree produttive, agricole sono state sacrificate nell'altare dell'urbanizzazione: il MAPA (2003) dichiara che la superficie agraria utile, tra il 1999 e il 2009, è stata ridotta di un 11,5% con una perdita di circa 571.000 ettari di terreno produttivo. Eppure recentemente le speculazioni urbanistiche sono state frenate dalla crisi economica e si stanno manifestando differenti iniziative che evidenziano la volontà di attivare processi

di rilocalizzazione della produzione e del consumo di cibo (Poli, 2012), ritessendo quindi relazioni forti col territorio in cui si vive e di cui ci si vuole nutrire. Da queste premesse è evidente che la storia andalusa, così come la sua cultura, è strettamente relazionata al tema della produzione alimentare e negli ultimi decenni, sotto la spinta delle politiche europee, ha intrapreso un percorso di riconoscimento dell'interrelazione tra agricoltura e società.

Il tema dello sviluppo rurale, così come quello del tema alimentare, in realtà, è stato fortemente promosso dalle politiche europee degli anni '90; si ricordino ad esempio i programmi Leader. La Regione in quella occasione poté attingere a numerosi fondi economici per piani e programmi di sviluppo. La mancanza di legame diretto tra produzione e consumo in loco degli alimenti ha influito nel rendere tangibile un processo di sviluppo realmente sostenibile, integrato e duraturo nel tempo.

L'insufficiente visione sistemica e "metabolica" del tema alimentare ha agevolato lo sviluppo di un tipo di agricoltura industriale, provocando numerose e importanti spaccature e allontanamenti tra società e territorio.

Negli ultimi anni però, la ridefinizione dei modelli alimentari è tornata in auge. Con l'obiettivo di raggiungere una maggiore sicurezza e qualità alimentare, numerose pratiche di rilocalizzazione simbolica, relazionale e fisica (Brunori, Rovai, 2012) si stanno avviando, e stavolta tendono a rafforzare le relazioni dirette tra società e territorio, tra agricoltori e cittadini/consumatori ridefinendo molti equilibri territoriali. Anche il nuovo Regolamento per lo sviluppo rurale europeo auspica infatti di catalizzare la ri-definizione dei sistemi alimentari, il sostegno alle produzioni piccole e locali e nondimeno lo sviluppo delle filiere corte, dei mercati locali e delle catene di distribuzione di prodotti alimentari su scala locale. Questa nuova prospettiva è stata incarnata in una nuova politica di sviluppo rurale, partendo da un approccio territoriale che vede il territorio quale supporto e risorsa, capace di dare avvio a una nuova cultura locale che rafforzi e riscopra l'identità.

Infatti, al di là delle strategie europee dell'ultima programmazione e delle singole strategie di resistenza silenziosa succedutesi negli ultimi anni, è interessante sottolineare come, negli successivi anni alla crisi economica, si è dato avvio a spontanei e nuovi movimenti di resistenza collettiva da parte di agricoltori in collaborazione con le associazioni dei consumatori per ristabilire relazioni forti e durature col proprio territorio, partendo appunto dal cibo.

Tali movimenti stanno creando nuove reti di approvvigionamento alimentare che, in aggiunta alla loro natura collettiva e cooperativa si caratterizzano per la ridefinizione di meccanismi di scambio a favore degli agricoltori da un lato e i consumatori dall'altro.

Differenti gruppi di agricoltori e allevatori stanno infatti sviluppando numerose iniziative di vendita diretta attraverso strutturate filiere corte di commercializzazione, basate principalmente su due criteri:

qualità e fiducia. Queste attività si caratterizzano per essere strettamente legate al sistema di coltivazione tradizionale, rispettoso dell’ambiente e per favorire, attraverso il cibo, la riscoperta del legame tra la comunità e il proprio territorio.

Una nuova agricoltura quindi, la cui missione consiste nel promuovere una attività rurale in grado di conservare i paesaggi culturali e culturali, e di offrire una nuova qualità di prodotti, sembra abbia preso avvio attraverso pratiche di innovazione sociale. Un primo risultato in Andalusia, secondo uno studio del 2013 (Sevilla Gozman et al., 2013) è l’attivazione di ben 43 esperienze avviate di filiere corte di commercializzazione; esse costituiscono un bacino di più di 10000 attori, circa 6000 consumatori e più di 400 produttori, che rappresentano la messa in pratica di un nuovo paradigma di sviluppo rurale e territoriale (Ploeg et al., 2000).

#### Il caso Granada. La Vega e il quartiere di Casería de Montijo

L’equilibrio tra insediamento umano e territorio è recuperabile solo tramite nuovi usi, rivisitati saperi e nuove tecnologie che facilitino una riconnessione tra territorio e i suoi abitanti. Il cibo ne rappresenta il trait d’union.

Ed è proprio in uno dei capoluoghi di provincia dell’Andalusia che si stanno muovendo i primi passi verso pratiche di produzione/consumo alimentare alternative.

A Granada, la sua Vega, area agricola meridionale che può contare su un reticolto di canali di irrigazione di origine araba, alimentati dalle acque della Sierra Nevada (Ocaña Ocaña, 1972), è stata vittima delle mire espansionistiche degli anni 80-90.

L’avvento della crisi economica, datata 2008, ha però travolto il sistema espansionistico di molte città spagnole, e tra queste quella granadina. È stato allora che il suolo agricolo, considerato per troppo tempo area di riserva edificatoria della città, grazie ai suoi attori ha finalmente rivendicato un reale e tangibile processo di riconoscimento delle sue numerose peculiarità e della loro protezione.

La più grande azione di rivendicazione dell’area agricola granadina si è manifestata contro un mega-progetto chiamato Parque del Milenio. È stato allora che le vecchie generazioni di agricoltori, legate al bene terra, assieme alle nuove generazioni, spesso giovani agricoltori di ripiego alla crisi, hanno iniziato a ridare valore alle loro produzioni. Supportati dalle associazioni, da numerosi gruppi di consumatori responsabili e dalla stessa Università di Granada<sup>3</sup> hanno iniziato a commercializzare il proprio prodotto direttamente, evitando la svalutazione operata dai grandi scali ortofrutticoli e favorendo così il consumo in zona delle produzioni locali, spesso ecologicamente prodotte<sup>4</sup>. In pochi mesi si è dato avvio al primo Ecomercado de Granada e si sono costituite numerose altre filiere corte di commercializzazione per i prodotti della Vega. Le ripercussioni delle azioni portate avanti dai produttori e dai consumatori gravitanti nell’area sud

della città, hanno però innescato effetti altrettanto dirompenti nell’area nord. In particolar modo, nel quartiere<sup>5</sup> di Casería de Montijo. Questi si inserisce all’interno del Distrito Norte del Comune di Granada. Come molte parti delle città, sorte negli anni ’60 è caratterizzato da un’estesa area residenziale nata sotto gli impulsi dell’edilizia convenzionata. Essa si è conformata, fin da subito, come un’area periferica in relazione al centro urbano, con evidenti problemi di esclusione fisica e sociale (Ministero de Fomento, 2001). Negli ultimi anni l’equilibrio presente ha subito delle forti pressioni, dovute a un repentino incremento del tasso di disoccupazione<sup>6</sup>, superiore alla già alta media regionale, e che ha generato disequilibri tra i vicini, data l’impossibilità di scorgere efficaci e rapide alternative. È in questo contesto che nasce l’esigenza da parte della comunità residente di invertire la rotta. Dopo la costituzione, nel 2008 dell’Asociación de Parados de Casería de Montijo<sup>7</sup>, con più di 300 soci si avvia un processo di riscoperta delle competenze e delle risorse del proprio territorio. Nel 2012, sotto l’esempio degli agricoltori gravitanti nell’area sud di Granada, si decide di occupare le rive del vicino fiume Beiro e iniziare la produzione di alimenti ecologici. In un primo momento si riescono a soddisfare le esigenze dei nuclei familiari dei soci, ma presto si sente l’esigenza di allargare la produzione agricola e poter commercializzare attraverso un “gruppo di consumo” gravitante nell’area nord della città. Si inizia a fare rete con realtà comunali limitrofe già avanzate quali quella del Comune di Peligros<sup>8</sup> e nondimeno si inizia a promuovere la coltivazione di terreni inculti o di proprietà comunali nei quartieri limitrofi, altamente problematici, come Almanjáyar. In poco più di sei mesi i movimenti hanno raggiunto la forza di un progetto bioregionale (Magnaghi, 2000). La Empresa Pública del Suelo de Andalucía (EPSA) si è mobilitata per dare in concessione dei terreni di proprietà pubblica inculti e hanno attivato corsi di agroecologia. Il nuovo approccio al tema agricolo produttivo infatti sta favorendo il mantenimento e rafforzamento di produzioni localmente importanti, spesso di cultivar autoctoni; sta riconnettendo gli abitanti al proprio territorio agricolo; sta valorizzando prodotti e tutelando i saperi locali in via di estinzione; sta promuovendo il rispetto per l’ambiente, per la biodiversità, per la salute attraverso il cibo e soprattutto sta creando una generazione di cittadini consapevoli dell’importanza del territorio, costituendo un capitale sociale in difesa della propria terra.

Seguendo criteri di sostenibilità sociale, economica e ambientale (Riechmann, 2009) si sta realmente dando un impulso dal basso, supportato recentemente anche dalle politiche europee, per un cambio reale di rotta dell’intero modello di sviluppo finora avuto. Il tema alimentare e l’elemento cibo rappresentano infatti l’espeditivo per iniziare un processo di formazione di comunità consapevoli dei temi della sostenibilità, ma soprattutto resilienti alle sempre più frequenti crisi economiche cui l’Europa tutta, assieme ai suoi cittadini deve sempre più spesso far fronte (Newman

et al., 2009; Vale, Campanella, 2005).

#### Note

1 Il presente contributo è l'esito delle riflessioni comuni degli autori. In relazione alla stesura del testo, il paragrafo 1 va attribuito a F. Schilleci e i paragrafi 2 e 3 a F. Lotta.

2 A tale proposito si rinvia al Manifesto della Società dei territorialisti e delle territorialiste che dichiara come la sua nascita, e la sua stessa essenza, sia caratterizzata dal concorso di studiosi di molte discipline intenzionati a sviluppare un sistema complesso e integrato di scienze del territorio.

3 Il gruppo di ricerca dell'Università di Granada, di cui ha fatto parte anche l'autrice del presente contributo, dal 2010, ha sviluppato il progetto di ricerca Planpais "La integración del paisaje en los procesos de planificación: aplicación al caso andaluz" finanziato dalla regione Andalusia, in quanto progetto di eccellenza. Il gruppo multidisciplinare di ricercatori ha individuato e riconosciuto i valori identitari dei differenti paesaggi andalusi e si è concentrato nel fornire supporto e saperi per proporre strategie e soluzioni di salvaguardia del territorio. Per ulteriori informazioni sui componenti del gruppo e sulle tematiche di ricerca si rimanda al sito <http://www.planpais.org/>

4 La certificazione biologica dei prodotti è garantita dalla certificazione SGP, (Sistemi di Garanzia Partecipata), sistemi di assicurazione della qualità ecologica che agiscono su base locale. La certificazione dei produttori prevede la partecipazione attiva delle parti interessate e si basa sulla fiducia, le reti sociali e lo scambio di conoscenze.

5 In questo contributo il termine quartiere si riferisce alla barriada spagnola. La suddivisione amministrativa, nel paese iberico, infatti avviene attraverso los distritos, al cui interno possono essere riconoscibili le barriadas, rappresentate amministrativamente dalle Asociación de Vecinos.

6 Il tasso di disoccupazione calcolato per l'anno 2001 riporta un valore del 24,27% che supera sia la media regionale (23,21%), ma soprattutto è di gran lunga maggiore il valore critico nazionale identificato nel 21,30%.

7 Letteralmente è l'Associazione dei disoccupati di Casería de Montijo, il cui logo raffigura una formica, laboriosa e con uno spiccato senso della comunità.

8 Il Comune di Peligros è stato selezionato all'interno del Programma regionale andaluso "La Ciudad Amable" del 2012. Il progetto vincitore che sarà realizzato finanziariamente dalla Regione, riguarda la riqualificazione dell'intorno e degli accessi agli orti sociali esistenti nel comune e la realizzazione dei servizi esistenti di supporto alle attività agricole.

#### Bibliografia

Brunori, G., Rovai, M. (2012) "Un approccio dinamico alla pianificazione del paesaggio rurale: il ruolo della città" in Poli, D. (a cura di), Regole e progetti per il paesaggio. Verso il nuovo Piano paesaggistico della Toscana, Firenze Press, Firenze, (pag. 201-205)

Di Iacovo, F., Brunori, G., Innocenti, S. (2013) "Le strategie urbane: il piano del cibo" in Agriregioneuropa, 32 (pag. 1-9)

Falco, E. (2012) "Orti urbani e rifunzionalizzazione agricola di aree perse" in Urbanistica Informazioni, 245-246, (pag. 15-16)

Goodman, D. et al. (2011) Alternative food networks: knowledge, place and politics, Sage, London

FAO (2013) Food wastage footprint. Impacts on natural resources in [www.fao.org/nr/sustainability](http://www.fao.org/nr/sustainability)

Magnaghi, A. (2000) Il progetto locale, Bollati Borighieri, Torino

MAPA (2003) Libro blanco de la agricultura y el desarrollo rural, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid

Ministerio de Fomento (2001) Catalogación Barrios vulnerables 2001, Ministerio de Fomento, Madrid

Newman, P., Beatley, T., Boyer, H. (2009) Resilience cities. Resilient cities responding to peak oil and climate change, Island Press, Washington

Ocaña Ocaña, M. C. (1972) "La Vega de Granada. Síntesis geográfica" in Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada, 2, (pag. 5-40)

Palese, L. (2012) "Gli orti urbani e la riqualificazione del territorio" in Baradello, M. et al. (a cura di), Cibo e Città. Atti del I workshop del progetto europeo Four Cities For Development – Quattro Città per lo Sviluppo, Edizioni Anci, Torino

Ploeg, J. D. van der, Renting, H., Brunori, G., Knickel, K., Mannion, J., Marsden, T., Roest, K., Sevilla-Guzman, E., Ventura, F. (2000) "Rural development: from practices and policies toward theory" in Sociologia Ruralis, 40-4, (pag. 391-408)

Poli, D. (a cura di) (2012) Regole e progetti per il paesaggio. Verso il nuovo Piano paesaggistico della Toscana, Firenze Press, Firenze

Riechmann, J. (2009) La habitación de Pascal, Los libros de la Catarata, Madrid

Sevilla Gozman, E., Soler Montiel, M., Gallar Hernández, D., Vara Sánchez, I., Calle Collado, A. (2013) Canales cortos de comercialización alimentaria en Andalucía, Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Sevilla

Società dei territorialisti e delle territorialiste (2011), Manifesto della Società territoriali sta in <http://www.societadeterritorialisti.it/>

Steel, C. (2013) Hungry City. How food shapes our lives, Random House, London

Vale, L. J., Campanella, T.J. (a cura di) (2005) The resilient city. How modern cities recover from disaster, Oxford University Press, New York

# Qualities of the socio-economic policies in France: three case studies

ASSUNTA MARTONE  
AND MARICHELA SEPE

The regeneration projects in course in Europe, focus more and more the attention on the enhancement of the places through suitable socio-economic policies, aimed at improving the quality of life and realize favourable conditions for creative talents.

Starting from the recovering of abandoned areas, entire cities are reorganized through the design of a new framework of thematic planning systems, such as the revitalization of public spaces, the enhancement of urban landscape, the creation of new centres of urban and economic development and of a new network of public transport.

In France, in particular, the socio-economic policies constitute a starting point for regeneration operations based on a wide participatory process that becomes a source of strength for all the actions and the achievement of sustainable development, meant in its threefold meaning.

In order to frame these issues, this article will illustrate three case studies - Lyon, Bordeaux and Marseille, which, although not yet completed, are emblematic - for different reasons - examples in this direction. The three cases will be discussed focusing specifically on the socio-economic policies, outlining the strengths and/or weaknesses.

## Lyon Confluence

The Lyon urban regeneration process started in 1995 with Mayor Raymond Barre (Demeuse et al., 2008). The singularity of Lyon's project is given by a deep integration of all different levels in which it is structured, ranging from the metropolitan area development strategy (Schéma Directeur) to arrangement of the urban plan and plans for specific urban areas, in which each project gain a particular value as a part of a larger structure.

In Lyon the layering, physical, economic, environmental and social of interventions done is clearly apparent.

The Lyon Confluence project, carried out in the area of Confluence between the Saône and Rhône rivers, had evolutions referable in stages and articulated into two periods of fifteen years each: in the first phase, begun in 1998 and defined in 2003, the first studies were launched, the Société Anonyme d'Economie Mixte Locale SAEML Lyon Confluence to bring the project up and running was set up, consisting of Grand Lyon, Conseil Général du Rhône, Voies navigables de France, Caisse des dépôts et consignations, Chamber of

Commerce and Industry of Lyon, and some banks. In 2003 SAEML became officially the project manager on behalf of Grand Lyon and signed an agreement for the public development of 150 ha; the ZAC Lyon Confluence 1a phase was created; and finally in 2008, SAEML was transformed in Société Publique Locale d'Aménagement SPLA for the study and implementation of the second phase.

In fact, Grand Lyon assigns to Société Economie Mixte SAEML the project implementation, with the establishment of the Zone d'Aménagement Concerté ZAC, an area in which the local authority decides to implement infrastructure works and major projects entrusted to a mixed enterprise; the works on tramway begins, and the tram enters in service in 2005 along the course Charlemagne, the main street of Confluence.

The first phase is developed on the areas previously freed from port activities along the Saône to the west, with the creation of an urban park along the river, a new square, the extension of the tramway. The development schedule provides a total of 340.000 square meters of which 130.000 sqm residential; business, services, leisure and hotels 120.000 sqm; 70 sqm service sector; museums 20.000 square meters.

Planned investments for the first phase of the project for about a billion euros are allocated to: City of Lyon 3%, 4% Sytral, Rhône Department 13%, 15% Grand Lyon. Private 65% (Demeuse et al., 2008). The public involvement program has a protocol that provides fairly accurate series of meetings organized (timing, participants, objectives in stages), exhibitions and other activities, an Urban Center.

In 2006 work began on the future Place Nautique, with the reorganization of the new docks. Currently the first phase is almost completed while the second phase, which began recently, will redraw the district by 2020 with a further improvement of public transport, even in light of the significant increase in mobility in France which increased from 5 km/day/person in 1960 to current 45 km/day/person (Zoltán Gábor Virányi, 2010).

The second phase began with the launch of the consultation in February 2007, the selection of the design team in July, while in September the concertation was launched, at first "professional and restricted" and in 2008 opened to public with Bilan de la Concertation, then spaces of the Marché d'Interêt National (MIN) were released. Between the years 2009-2010 ZAC Lyon Confluence phase 2 was created.

This phase will also benefit from the European program Concerto, with a budget of approximately 3.9 million euro; the project Renaissance aims at promoting in Lyon the development of a sustainable district model, with energy efficiency and renewable energy. The district consists of 21 buildings (660 dwellings and 15.000 sq.m. of office) shared in 3 blocks of buildings which have strict requirements in terms of energy efficiency, renewable energy use and social diversity, in addition a careful monitoring of energy consumption should allow a better understand of

green buildings behaviours.

The demographic evolution of Confluence shows a loss of about 100.000 inhabitants between the '70s and the '80s; from the '90 to 2007 the increase of about 62.000 inhabitants demonstrates a good recovery in conjunction with the activities of urban renewal (Demeuse et al., 2008)

Currently in the area about 7.000 people live in the area, expected to reach 10.500 by the end of the project first phase and 25.000 at the end of the second phase; the three central blocks of buildings will contain a wide range of accommodation, about 44% of dwellings luxury, 33% standard and 23% of popular housing. The construction of new offices will increase the number of jobs from the current 7.000 to 11.000, and then at the end of the second phase to 22.000 (Demeuse et al., 2008).

Lyon Confluence also benefits from strengthened collaboration between research and business, through the creation of modern poles of competitiveness as the technology incubator CREALYS, CANCEROPOLE, etc., as well as work enhancement of scientific research; the dissemination of innovation in traditional companies putting them in network with new centers; the expansion of the international attractiveness of Lyon University.

Finally Lyon in recent years has heavily invested in developing the fields of culture and the digital, on the birth of new image industries, video games, electronic music and new opportunities to access the knowledge offered by digital media. For the cultural portal, online since April 2007, Lyon has invested a budget of 80.000 € and boasts 30 - 40.000 users / month; it is the first cultural portal created by a French city with new services (e-ticketing, etc.).

## Marseille

The strategy to assure a sustainable development of the city is founded upon the Schéma de Cohérence Territoriale (SCT), elaborated by Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise.

The scheme defined Euromed as a project of "geostrategic" dimension, looking at its future projected in its "international development".

The SCT demands attention on the "rebalancing" of the districts; the holistic development is elaborated in a declaration of EuroMeds objectives called to establish "social inclusion", "the reduction of poverty", "to improve the quality of urban life", "creating the conditions to welcome new residents" and "associations of districts incorporated in the development of the project and in social, economic and cultural life of community".

Established as a public society in 1995 by the national government, Euromed has been conceived as a group destined to operate out of some bureaucratic channels. To do this, has been granted to EuroMed a generous financing (1,7 million of franc that is \$259 million) and a conspicuous border. While the organization is supervised by 20 members of the board of directors, its personnel is rather limited, it counts in

fact only 30 individuals. This small organization has been sustained by the State that has made EuroMed as an "operation of national interest" directed by Guy Teissier, Mayor of the arrondissements 9 and 10, and member of the Bouches-du-Rhone.

The process of transformation has had an important step with Marseille European Capital of the culture 2013. Marseille offered itself as a candidate because of its rule as point of contact between the Mediterranean culture, also in extra-European Countries, and continental Europe; setting itself therefore as a real door of Europe on the dock of the Mediterranean.

Euroméditerranée is conducted with the support of the European Community and the partnership of the State, the Commune, the Provenza-Alpes-Cote d' Azur region and the urban Community Marseille-Provence - Metropole.

The investment for Euroméditerranée (Principle 6: The public-private partnerships in planning speeds up the process) has involved in equal parts government and the local authority, for a first period between 1994 and 1998, while in the actual phase it is supposed that the private investment had overcome the public (Carta 2007).

The action of the State has articulated around two great axels: the first one is the designation of one part of Marseille as Objective 2 of the Fonds européen de développement régional, allowing to effect a series of fiscal, financial and administrative incentives, helpful to relaunch Marselle economy; the second axel is constituted by the actions turned to creating of a 'special fund of help of the industrialization and the development'.

From 1995, year in which EuroMed has legally been put in action, the project of retraining Euroméditerranée has produced around 28.000 places of employment, it has added 35.000 new inhabitants, has built 400.000 mq of buildings to residential use (Donzel 2009) and produced 800 corporations. In 2004, the rate of unemployment had touched the 24 threshold%, when before that, the urban average was attested around 14,2%. Currently the occupation in Euroméditerrané is increasing and this improvement is supposed to continue. The doubling of the business district Joliette, that will reach 1 million mq of offices and the concentration of new entrepreneurial activities, should allow the creation of others 20 000 jobs.

From 1999 to 2003 the occupation has seen the job increase with an average growth of over 1.500 a year. From 2004 to 2007, a further increase has happened of almost 3.000 jobs per year. It needs to remember that over the 80% of occupation was originated out of Marseille and the rest it consisted in the creation of new opportunities launched by small corporations (Forum Economico e Finanziario per il Mediterraneo EuroMed 2009; personal interview of H. V. Savitch, October 26th 2009).

In the last years this relatively small zone has produced annual increases of almost 1% of the total occupation of Marseille.

Also the construction of offices has had a strong growth thanks to the intervention of Euromed. During the initial period the annual average increase resulted equal to hardly 833 mq, during the half of its operational phase, the number has been climbed to over 24.143mq a year, and in this last period, the construction of offices has jumped to 39.286 mq per year.

In tourist sector, the lines of cruise are increased of 14 times, reaching the number of 380.000 in 2006 and the Center Congresses has tripled the number of its participants, counting, at the end of 2005, 250.000 of them. Over 4 million tourists of which almost 700.000 cruise passengers have visited Marseille in 2010 (10% more than 2009). The number of the tourists of passage to Marseille is grown of 26% in one year (2005-2006), with an increase of 40% of average duration of stay.

#### Bordeaux

The complex process of creative transformation that has affected for the past 16 years the city of Bordeaux has involved urban interventions and financial resources aimed at redefining the identity of places, long linked only to wine production, and revitalizing the city's economy, to place it among the top twenty cities in France.

The goal for Grand Bordeaux is that in 2030 the city will have 15,000 inhabitants more, with 20,000 passengers arriving or departing at high speed from the Gare Saint-Jean and 200,000 passengers by public transport. By 2020, 820 ha of land will be affected by urban projects, 800,000 m<sup>2</sup> of industrial space will be created and more than 200 hectares of green space will be developed. Achieving these goals requires not only urban regeneration but also socio-economic revitalization.

The PPU "Bordeaux les deux rives" was funded with three million euros by the ERDF. The substantial community investment has formed an important basis to undertake all the actions of the city's transformation. The resources which are needed to carry out this complex process are public and private. In this regard, the following are stakeholders: the City and Urban Community of Bordeaux, the General Council of Europe, the Port of Bordeaux, neighborhood associations, the General Council of Gironde, the Aquitaine Regional Council, the prefecture of the Gironde and Aquitaine Region, the Savings Bank of the Gironde, Domofrancem, the Bordeaux Tourist Office and the Association of Neighbourhood Animation Centres of Bordeaux.

The public-private company Bordeaux Métropole Aménagement (<http://www.b-m-a.fr/>) has contributed, as in many cases of successful urban regeneration, to the management of various interventions.

The allocation of funding to the project implementers was organized by the Municipality with different parameters: depending on income for resident owners, rental agreement with tenants for owners with grants, and tax subsidies for owners of buildings. The contributions were paid in three stages: initial consultancy to develop the technical and financial design, tech-

nical consultation carried out by a special office, and reimbursement of costs on completion of the work. The contribution for Urban Pic 2 Unicités, operative until 2007, offered by the European Community was 9.66 million for the development of the Bordeaux/Cenon/Floirac area. Other contributions were offered by local and national government and the private sector for more than 16 million for a total of 26,000 million.. Six years later, almost 110 projects have been completed and 260 jobs created with the assistance of the European Union in the urban area of Bordeaux and Cenon Floirac. The program supported both the structuring of transactions and the pilot actions mainly aimed at people with more difficulty. Several programs were also designed, including that of supporting the school and reopening the youth hostel. The approach used for this program took into account all aspects of the area (urban, economic, social, environmental) involving all stakeholders.

According to economic data ([www.Bordeaux.fr](http://www.Bordeaux.fr)), between 1997 and 2007 11,200 jobs were created in Bordeaux with an increase of 14%, while in Aquitaine in the same period 135,000 new jobs were created, with an increase of 23%. For the next period, Bordeaux received additional funding from the European Community under the Aquitaine 2007-2013 regional program of 392 million euros, under the objective "Regional competitiveness and employment", which is leading to the urban, economic and social regeneration - illustrated in the previous section - of the Bacalan-Bastide area.

The attractive environment that is being created in Bordeaux is leading to the setting-up of creative and cross-organization projects which can bring out the creative nature in the Bordelais. In the Gironde area, thanks to the creative economy and creative artists such as architects, designers of video games or software, cartoonists, designers, 3600 companies are being formed, reaching third place in the economy of the Département following the services to industries and personal services and preceding those for construction and education. In Bordeaux, the economic importance of the creative sector is emerging, now accounting for 8% of business. This number is increasing thanks to many initiatives related to creative tourism which also led Bordeaux to apply for the 2013 Opération d'Intérêt National Bordeaux Euratlantique ([www.bordeaux-euratlantique.fr](http://www.bordeaux-euratlantique.fr)) and the Municipality to implement projects to improve the image of "creative Bordeaux". Among the ideas, the most interesting include: improving digital channels, through the world of wine, gastronomy and culture, building new bridges between businesses and artists such as the automobile industry and designers. In this direction the Darwin project on the right bank of Bordeaux was created. Founded in 2006 by the Evolution Group, the private business incubator project aims to bring together companies operating in the creative economy and environmental technologies and services (advertising agencies, engineering consultancies, web designers, graphic designers, artists, ICT companies),

in the belief that creativity, knowledge and access to information are the engines of a new development model that links culture to the economy, entrepreneurship and environmental and social innovation. The Darwin project, predicted to start in 2011 with 20 companies and 250 new jobs, concerns the warehouses located in the military wasteland of Niel on the right bank of the Garonne ([www.projetdarwin.eu/](http://www.projetdarwin.eu/)). It is a transversal collaborative project involving environmental and urban planning, the creative economy, urban culture, new technologies, and a multiplicity of actors mobilized at different levels. The project will create about 20,000 m<sup>2</sup> of eco-innovative enterprises, trade and departments, institutions involved in sustainable development and cultural associations. Cooperation, sharing, and reciprocity between the various stakeholders aim to allow synergies of collective intelligence, creativity and the development of an innovative form of a circular economy, to reduce environmental impact and maximize well-being at work. Darwin promotes the use of renewable energy and energy efficiency, offers equipment to its occupants and encourages individual and collective behaviour favouring the environment (water management, waste disposal, soft mobility, etc. ...). Other areas of interest include the CREAHD Construction Ressources Environnement Aménagement et Habitat durables (in the field of sustainable construction), Prod'innov (in health), Innovins (in wine). Finally, the Euratlantique Bordeaux project, described above, intends to bring 30,000 jobs in 2030 (CI, 2011).

In Lyon, Along with cultural and creative tourism, business tourism is growing strongly thanks to the quality of health centres and infrastructures, including the new convention center, new hangars, and technology parks. As confirmation, an event of global interest will be held in 2015, namely the World Congress on Intelligent Transport Systems, "ITS 2015", expected to bring about 8000 participants to Bordeaux.

### Conclusions

The paper has illustrated the synthesis of three cases of urban regeneration in France in which the socio-economic policies constitute a starting point for the achievement of a sustainable development, meant in its threefold meaning.

The first phase of Lyon Confluence is almost completed while the second phase will redraw the district by 2020 with a further improvement of public transport. Currently about 7.000 people live in the area, with almost the same number of jobs, they are expected to reach 25.000 people and 22.000 jobs when Lyon Confluence will be completed.

The investments have redefined and strengthened cultural identity, giving stimulus to participation and positive implications in terms of improving the cultural image of the city and its attractiveness for residents, tourists and investors. The regeneration of the cultural sector has been focused primarily at increasing the quality of urban life, with investment in tangible and intangible assets, such as the improve-

ment of networks and encouragement to creativity . Lyon Agence d'urbanisme, aimed to make Lyon enter the Top 15 of the most competitive European Cities, set up a survey in 2006 to measure the manager perception of Lyon; the survey confirms that Lyon symbols are Economical information technologies and textile, Communication network (rail, road, river); Geographical Front door to the south of France, Geographical situation and "well-sized" equipments, Urban area dynamism, Sufficient critical mass for an international influence, Second French city and Cultural Culture and gastronomy, Ville lumière, Urban quality (Opale). In Euroméditerranée project, economic barriers were born on the perimeter that divides the inside zone, retrained and more valorised, from the external zone. The cause could be identified in the lack of planning regarding objectives like social cohesion and development in the long term. The use of the available areas looks for continuous compromises between the needs of the districts and the economic affairs.Thanks to the connectivity people are able to work far from Marseille; Euromed is linked to other economic hubs which are more distant from the centre of the city, labelled "technopolis", each of these hubs distinguish themselves by specific functions. Euromed has the merit of having to try to guarantee, in every operation, the full development, keeping faith with the idea of integrating economic vitality with social comfort. The landscape, defined from urban projects, has become an important tool to improve the attractions of Marseille for new populations, both inside and outside the city area.

The positive aspects of the Bordeaux regeneration concern not only urban but also socio-economic revitalization, sustainable development and participation. In this long process of regeneration the population has been involved with different modes of participation that led to the adoption of common needs and then to the support of residents and stakeholders. Economic development has linked wine production with a broader international tourism, which the public has itself promoted. Thanks also to the restoration of the neo-classical facades, new jobs in the construction and catering industries were also created. The use of suitable policies, the right mix of public and private funds, a clear goal of transformation, the strong focus on culture and place identity and the involvement of the population planned in detail have begun to produce good effects.

Design implementation, however, is very complex and the projects are ambitious. It will be necessary to maintain an overall view of the development of the city with a scheme that takes into account the different ongoing operations: not only those related to mobility, but also the transversal projects and the new districts such as the Darwin project, as well as the implementation of the Charte pour une métropole durable 2009-2030. Thus the objective of competition and innovation will not obscure the identity of the places - from where the regeneration started - and the real boundaries of the metropolitan area. Finally,

the project will also be careful to implement participation in several steps and ensure that this occurs following the execution times of the interventions. Tight execution deadlines are difficult to reconcile with the definitely longer times needed for consultation.

#### References

- Carta, M. (2007) Creative city, Barcelona, LIST  
Demeuse Y, Marek A., Veithen A.M. (2008), Étude de cas concrets: Le redéploiement de la vallée sérésienne et Lyon Confluence, Professeur: Teller J., Année académique 2007-2008, Master complémentaire en urbanisme et aménagement du territoire, Université de Liège, May 2008  
Donzel, EuroMed 2009. Personal interview of H.V. Savich, October 26th 2009.  
Sepe, M. (2009), "Creative Urban Regeneration between Innovation, Identity and Sustainability", International Journal of Sustainable development, 12 (2-3-4).  
Sepe M. (2004) Urban history and cultural resources in urban regeneration: a case of creative waterfront renewal. Planning Perspectives Journal. 2013; 28 (4)  
AAVV. (2003) Marseille Euromediterranee project, available at: <http://www.marseille-tourisme.com>; <http://www.marseille-port.fr>; <http://www.euromediterranee.fr>; <http://www.mp2013.fr>

## Cambiamento climatico ed economia della sostenibilità: nuovi strumenti della pianificazione urbana e loro impatto sul ruolo e sull'immagine della città europea

GIUSEPPE MAZZEO AND LAURA RUSSO

#### Introduzione

La città è una struttura antropica che sembra avviarsi verso una sempre maggiore complessità e che si caratterizza come un insieme sistematico di attività il cui funzionamento necessita di tecnologie avanzate a larga diffusione, del web come ambiente di comunicazione e di rilevanti quantità di energia per il suo movimento e il suo benessere. Ciò porta ad un sistema altamente impattante in termini di consumi e di emissioni e fa sì che le città siano le strutture artificiali che danno il massimo apporto all'aggravarsi dei processi di cambiamento climatico. La città è, tra le strutture antropiche organizzate, quella in cui qualsiasi fenomeno territoriale (dai processi di sviluppo economico alle relazioni tra classi o tra gruppi etnici,

dall'intervento pubblico all'accumulazione di capitale, al consumo di risorse) assume la sua maggiore forza (Castell 1983); d'altro canto proprio nell'"arena urbana" si concentrano le maggiori polarizzazioni nelle trasformazioni territoriali (Kirby 1995).

Le città europee sono state e sono al centro di processi continui che ne mutano la forma pur mantenendone i caratteri fondamentali. Esse sono posizionate in uno spazio territoriale dalle caratteristiche ben definite: pianificato, ad alto reddito, democratico e con diritti civili ben tutelati. Le città ne hanno beneficiato assorbendo ed applicando al loro interno le innovazioni che si sono accumulate nel tempo senza che ciò ne stravolgesse eccessivamente i caratteri fondamentali. L'ultima sfida che esse si trovano a dover affrontare è l'applicazione effettiva di modelli di pianificazione e di tecnologie sostenibili ai processi economici e sociali in modo da ottenere un controllo maggiore (nello spirito del termine "mitigazione") dei fenomeni estremi che possono avvenire in ambito urbano a seguito dei processi di cambiamento climatico. Questa sfida da obbligo morale può trasformarsi in ulteriore occasione di crescita economica e le città che maggiormente puntano su questo nuovo modo di fare economia possono oggettivamente pensare di ottenere ricadute positive, non solo in termini economici ma anche in termini di immagine e di vantaggio competitivo.

Il paper approfondisce questo aspetto analizzando alcuni casi studio e mettendo in luce come il processo, fondato sull'attenzione costante all'ambiente come risorsa e all'economia come occasione di sviluppo, può considerarsi irreversibile.

Nuovi significati del termine innovazione  
L'innovazione è un modo per incrementare i vantaggi competitivi di una città.

In un mondo nel quale i fenomeni ad elevata entropia sono in aumento il termine "innovazione" si connota con nuovi e più complessi significati. Innovazione significa creare e adottare nuovi modi di fare cose che sono già state fatte in precedenza, o fare nuove cose mai fatte prima. Come si legge nel dizionario on line Merriam Webster, l'innovazione è «a new idea, device, or method; the act or process of introducing new ideas, devices, or methods». Secondo Pedersen (1970, 204) è «any technique, organization, or idea which spreads». Inoltre, connesso al termine innovazione vi è un implicito significato positivo, anche se questo dipende spesso dai punti di vista.

In questa prospettiva è interessante inserire tra le innovazioni anche nuovi modi di mettere a punto e gestire piani urbanistici.

La città si confronta con una serie continua di problemi. Alcuni di essi sono "classici" (residenza, mobilità, lavoro, e così via), altri rappresentano novità che è possibile definire come potenzialmente destabilizzanti, in positivo (i processi di mutazione sociale, tra gli altri) o in negativo (gli eventi climatici estremi o l'invecchiamento della popolazione, ad esempio). L'identificazione dei possibili problemi (o dei rischi)

presenti e dei livelli di vulnerabilità che ne conseguono porta ad individuare gli ambiti urbani dove è necessario un intervento che migliori la situazione o che riduca la vulnerabilità di qualunque tipo essa sia. Tale procedura tradizionale (dall'analisi spaziale, all'individuazione dei problemi, alle risposte) caratterizza sia la pianificazione classica che gli strumenti più recenti, come i piani di adattamento locale o i piani di mitigazione.

È proprio sulla qualità delle risposte che ci si trova di fronte ad una situazione ampiamente mutata, perché affrontare le nuove sfide della città significa dare risposte classiche o innovative. Quelle classiche si limitano ad adeguare e a regolare la realtà, quelle innovative si spingono oltre, in quanto aumentano il livello di innovazione della città, sviluppano nuove soluzioni che rafforzano la città, creano visibilità e rendono possibile balzi di posizione della città nel contesto internazionale.

I problemi da affrontare sono rilevanti per la dimensione dei fenomeni e per il costante incremento degli indici negativi. Questa potrebbe essere una motivazione sufficiente per portare avanti ogni azione capace di risultati migliorativi e per indirizzare i decisorи urbani nella direzione dell'innovazione degli strumenti e nel controllo costante della sostenibilità urbana. Ci sono però anche altre motivazioni che possono spingere, più prosaicamente, in questa direzione. Basti considerare che queste azioni possono trasformarsi in una opportunità per migliorare la percezione di una città; ciò significa che mentre agiamo per ridurre l'impatto dei cambiamenti climatici o per accrescere la sostenibilità sociale di una città incidiamo sulla sua economia e sul suo livello di benessere rendendo quella città un punto di riferimento nel sistema urbano internazionale.

#### Città ed innovazione nel piano

All'interno dei sistemi urbani il termine innovazione può essere coniugato in almeno tre modi diversi. Un primo è l'applicazione di innovazioni strettamente tecnologiche, che si espandono nelle strutture urbane ed assumono una connotazione che può avere scale diverse, da quella puntuale, a quella di ambito (locale), a quella urbana. Le applicazioni tecnologiche danno luogo ad innovazioni nel modo di portare avanti le funzioni urbane ma non incidono, generalmente, sulla forma della città né sulla sua velocità di risposta ai mutamenti in atto, a meno che la forma non sia una esplicita traduzione strutturale dell'innovazione.

Il secondo modo consiste nella innovazione delle tematiche e dei processi di pianificazione e di programmazione. Essa si presenta come un aggiornamento della pianificazione a tematiche non presenti in precedenza, ma che diventano sempre più importanti via via che la pianificazione perde il suo significato di disegno dell'espansione per divenire sempre più disegno della trasformazione dello spazio urbanizzato. Le tematiche sono i rischi ambientali e i cambiamenti climatici, ma anche gli aspetti sociali connessi

al cambiamento in atto nella struttura economica della società e nella sua struttura demografica della popolazione.

Il terzo modo di considerare l'innovazione all'interno dei sistemi urbani ha a che fare con l'intervento che trasforma la città. Come detto, la trasformazione è sempre più intervento su un esistente urbano non più in grado di funzionare efficacemente. In questo tipo di azione si intrecciano saperi e conoscenze diverse che hanno necessità di confrontarsi per definire al meglio le nuove politiche urbane. Trasformare l'esistente significa definire un nuovo disegno di ambito che incide e modifica una serie di fattori consolidati – come la mobilità, l'organizzazione dei servizi o la struttura sociale dell'ambito stesso – e ne costruisce di nuovi. Mettendo insieme il secondo e il terzo punto si può affermare che quando si parla di innovazioni applicate alla città si fa riferimento ad almeno due tipologie diverse di significati. Da un lato vi è l'applicazione di elementi isolati all'interno della struttura urbana, elementi che possono essere sicuramente innovativi ma che non rientrano in un disegno di tipo programmatico (se non quello delle imprese che le hanno immesse nel mercato). Dall'altro l'applicazione di strumenti di pianificazione che connettono parti diverse del territorio mediante azioni che possono essere innovative e che portano ad un miglioramento nella capacità di risposta della città ai fenomeni naturali estremi e ad un riposizionamento del centro urbano nella graduatoria dell'innovatività e dell'impatto ambientale.

Se entrambe le innovazioni possono portare ad impatti positivi è solo con la seconda che esse vengono sistematizzate ed indirizzate verso risultati soddisfacenti e duraturi. È la pianificazione di lunga durata a rendere possibile il cambio di marcia nella direzione della sostenibilità urbana e a far sì che la città si indirizzi su un percorso virtuoso.

#### Da edifici NZEB a piani NZEP

La pianificazione è un processo complesso che si sviluppa per caratteristiche interne – ad esempio, il passaggio da previsioni strettamente quantitative ad altre di tipo quali-quantitative – e per caratteristiche esterne – derivanti dagli elementi di innovazione che si inseriscono nel processo di piano grazie al continuo processo evolutivo della città.

Molti elementi di innovazione possono rientrare nell'orbita del processo di pianificazione e far parte della struttura che esso governa. Di conseguenza, un obiettivo realistico è la costruzione di un piano che favorisca ed incentivi l'uso delle tecnologie dell'informazione e la gestione innovativa dei cicli produttivi, e, nello stesso tempo, sia capace di trasformare la città in una struttura neutra dal punto di vista dell'impatto su risorse ed ambiente. Un piano che, in definitiva, faccia sì che le criticità che si presentano si trasformino in occasioni capaci di incrementare l'immagine e il ruolo competitivo della città.

Nel novero delle innovazioni che possono rientrare nel piano possiamo citare:

- l'applicazione agli ambiti urbani di tecnologie di controllo ambientale;
  - l'inserimento nella struttura urbana di fattori produttivi a tecnologia avanzata;
  - la costruzione di reti e processi conoscitivi;
  - l'applicazione di principi ed azioni di contenimento dei consumi energetici;
  - il controllo e la gestione dei fenomeni naturali (pioggia, vento, neve, terremoto);
- l'applicazione ai processi di governance urbana di principi di gestione dei rischi.

Secondo l'attuale normativa nazionale e comunitaria, a partire dal 31 dicembre 2018 gli edifici di nuova costruzione occupati da e di proprietà di pubbliche amministrazioni, compresi quelli scolastici, dovranno rientrare tutti nella tipologia del NZEB, ossia in quella di edifici a consumo energetico quasi zero. Per la stessa normativa a partire dal 1° gennaio 2021 dovranno essere NZEB tutti gli edifici di nuova costruzione, quale che sia destinazione d'uso e proprietà.

Il termine NZEB può assumere diversi significati. Il nostro paese ha definito l'edificio a energia quasi zero come un edificio ad altissima prestazione energetica, il cui fabbisogno energetico è molto basso o quasi nullo ed è coperto in misura significativa da energia da fonti rinnovabili prodotta all'interno dell'edificio. Se si considera che in Italia sono presenti circa 11,6 milioni di edifici, con 32 milioni di abitazioni di cui 5,4 milioni non occupate, oltre a 65.000 edifici per uffici, 52.000 scuole e 26.000 alberghi, e che la quasi totalità di questi edifici sono fortemente disperdenti e necessitano di una ristrutturazione energetica basata su una effettiva valutazione del ritorno degli investimenti e dei consumi reali, si comprende come la situazione sia sufficiente a rendere necessaria un'azione pianificata di adeguamento delle strutture urbane, capace di realizzare una reale sostenibilità delle città italiane.

#### Casi studio

L'innovazione è un modo per incrementare il vantaggio competitivo di una città.

Alcune città europee hanno cercato di invertire la rotta che le indirizzava verso l'ingovernabilità ambientale e hanno puntato su un processo evolutivo basato sull'uso sistematico dell'innovazione tecnologica e sul controllo dei consumi (energia, risorse naturali, acqua) e dei beni ambientali. In queste città, la pianificazione e la successiva gestione degli interventi hanno messo in piedi strutture urbane che sono divenute, a livello internazionale, casi studio da analizzare in quanto punti di riferimento nel settore. Inoltre, questi processi hanno contribuito a modificare la struttura economica di queste città spingendole verso settori produttivi e di ricerca legati all'innovazione tecnologica e alla produzione di sistemi e prodotti innovativi. Si è ottenuto, in questo modo, un riposizionamento di queste città e una loro maggiore visibilità. Quanto questi processi abbiano inciso sulla rilevanza delle città nelle gerarchie continentali è da verificare. Comunque è possibile affermare che essi hanno inciso

sull'immagine e sul ruolo da esse svolto.

Rotterdam può essere considerata un punto di riferimento internazionale per le politiche di sostenibilità ambientale attuate a partire dalla fine del 2008, quando viene presentato il Rotterdam Climate Proof Programme. Ciò che rende realmente innovativa la strategia messa a punto da Rotterdam nella sfida ai cambiamenti climatici è l'approccio, ovvero il considerare le politiche di adattamento al climate change non una semplice necessità, bensì un'opportunità economica da sfruttare al meglio per migliorare la propria attrattività, accrescere la conoscenza e innovare (RCP 2013).

Dalla fine del 2008, la città sta lavorando con l'obiettivo di essere completamente resiliente ai cambiamenti climatici entro il 2025, investendo nella realizzazione di un ambiente urbano sicuro, salubre e con elevati standard di qualità della vita, capace così di attrarre capitale umano, capitale economico e tanti visitatori. Allo stesso tempo, la città sta investendo in maniera significativa nella ricerca, riuscendo a sviluppare diverse tecnologie innovative nei differenti settori connessi al suo essere delta-city, come quello della gestione delle acque piovane o quello dell'edilizia galleggiante (floating constructions), permettendo alla città di diventare leader indiscusso nel campo dell'adattamento ai cambiamenti climatici – la città ha ottenuto nel 2012 dalla Direzione Generale per l'Azione Clima della Commissione Europea il titolo di "peer city" nel settore climate adaptation – e rafforzandone notevolmente l'economia e la sua competitività internazionale.

Quella di Rotterdam è una strategia di successo perché si fonda sulla volontà di integrare innovazione tecnologica, trasformazione e/o riqualificazione urbana sostenibile e capacità della città di far fronte all'aggravarsi dei processi di cambiamento climatico. Tale approccio integrato si concretizza, ad esempio, nel progetto delle water plazas – veri e propri spazi pubblici attrezzati che in caso di forti precipitazioni permettono l'accumulo di notevoli volumi di acqua – che sono contemporaneamente un'innovazione tecnologica senza precedenti, un'occasione di riqualificazione di aree urbane pubbliche all'interno di ambiti della città densamente edificati e un'invenzione indispensabile per garantire la resilienza del territorio alle precipitazioni di estrema intensità che sempre più spesso mettono duramente alla prova i sistemi urbani in tutto il mondo.

Con qualche anno di ritardo rispetto Rotterdam, ma utilizzando un approccio innovation-based molto simile, l'area metropolitana di Helsinki ha presentato nel 2012 la propria strategia di adattamento ai cambiamenti climatici. Nata dopo una fase preparatoria di tre anni a cui hanno partecipato tutte le città della regione, le federazioni municipali, pianificatori e altre organizzazioni di stakeholders, la strategia mira a ridurre la vulnerabilità al cambiamento climatico considerando quale ambito territoriale di riferimento l'intera area metropolitana perché molti degli impatti dovuti alla variabilità dei fenomeni metereologici

estremi e le necessarie misure di adattamento trascendono i confini amministrativi e comunali richiedendo una visione di più ampio respiro (HSY 2012).

Tra le varie iniziative individuate dalla strategia finlandese per migliorare la capacità del sistema regionale di far fronte ai fenomeni metereologici estremi, il progetto pilota del quartiere ecologico Kuninkaantammi può essere considerato uno dei più innovativi. A differenza degli interventi previsti dalla strategia di Rotterdam, tutti immaginati all'intero di un tessuto insediativo preesistente, il progetto finlandese Kuninkaantammi interessa un'area industriale di oltre 100 ha nella parte nord-ovest della capitale dove, a partire dal 2025, potranno risiedere circa 5.000 persone e lavorare oltre 1.000. Ciò che rende innovativa l'iniziativa è l'attenzione agli aspetti di efficienza energetica, sostenibilità ambientale e resilienza ai cambiamenti climatici che sin dai primi steps sono stati perfettamente integrati nella progettazione dell'intervento: gli edifici, realizzati in legno, saranno a basso consumo energetico e un innovativo sistema di gestione delle acque piovane permetterà l'accumulo e il deflusso di grandi volumi di acqua utilizzando le superfici di strade, parchi e tetti giardino realizzati con nuovi materiali e tecnologie all'avanguardia. Anche in questo caso, come per Rotterdam, le politiche di adattamento ai cambiamenti climatici sono considerate una occasione per promuovere innovazione, sviluppo e conoscenza con l'obiettivo di rendere i territori luoghi attrattivi dove vivere, lavorare, rilassarsi e investire, e il risultato è positivo sia dal punto di vista dell'immagine del territorio, che da quello economico e competitivo.

I casi studio analizzati in precedenza sono una testimonianza a favore della necessità di confrontarsi con nuovi strumenti che cercano di affrontare i cambiamenti climatici e i loro impatti sulla città considerandoli opportunità di sviluppo e occasioni per guadagnare un vantaggio competitivo nelle gerarchie internazionali.

Tali nuovi strumenti propongono innovazioni nel modo di affrontare i problemi ed individuano soluzioni che non sono solo tecniche ma che rinviano ad un modo diverso di essere una società coesa.

Per rendere possibile ciò è necessaria una capacità di guida della società che non è semplice da realizzare. I nuovi strumenti sono più efficaci se è presente una leadership forte, ossia un sistema formato da politici, professionisti, attori pubblici e privati che agiscono in settori diversi (Ayres 2014) e che condividono la necessità di lavorare insieme per proteggere il territorio e assicurare elevati livelli di qualità della vita anche alle generazioni future. Ma ciò non basta perché ciascun soggetto che agisce nella città è un attore del cambiamento. Per Davies (2013) i catalizzatori del cambiamento e dell'innovazione possono realizzarsi anche a livello individuale ed avere comunque un impatto di vaste dimensioni sulle città e sulle società, in quanto l'azione quotidiana (l'*everyday making*) agisce e modifica il contesto modificando l'idea che

si ha delle cose. Ciò significa, più nello specifico, confrontarsi con i particolarismi sociali e politici e con le resistenze modificando i comportamenti che possono avere un impatto negativo sulla società.

### Conclusioni

Il paper ha messo in evidenza che è in fase di forte sviluppo una pianificazione innovativa che si indirizza verso nuove tematiche, quali quelle ambientali, quelle connesse alla competitività e quelle relative all'approfondimento delle implicazioni sociali dei processi demografici.

All'interno di questo processo il livello della pianificazione intermedia, sia esso metropolitano o comunale, assume sempre più il ruolo di livello dedicato alla pianificazione di indirizzo (strategica o programmatica che sia), mentre la pianificazione operativa diviene il luogo nel quale disegnare e realizzare la nuova città o ridare efficacia alla città esistente. Sulla operatività dei piani si incentra una attenzione nuova perché campo di sperimentazione di nuove tecniche nella costruzione dell'urbanistica, nello specifico nuove modalità di fare architettura, di applicare tecniche di sostenibilità resiliente, di sviluppare processi di mitigazione dei rischi.

Ciò porta il livello operativo a divenire il reale campo di sperimentazione della pianificazione e trasforma questo livello nel luogo nel quale misurare il mutamento.

L'applicazione di piani di nuova concezione può portare indubbi vantaggi competitivi, sia in termini di accresciuta resistenza e resilienza urbana che in termini di immagine. La città pianificata in questo modo potrà essere più flessibile ed inclusiva, anche perché fondata su solide basi ingegneristiche che ne incrementeranno la capacità di carico e l'attrattività di funzioni ed attività avanzate.

Questo ragionamento si inserisce in un più ampio ragionamento sui sistemi urbani europei e sulla loro struttura. In una situazione matura dal punto di vista territoriale come l'Europa, i sistemi urbani sembrano essere ben strutturati intorno a caratteri a forte persistenza. Ciò non significa che non sia nel novero delle potenzialità di una città la possibilità di scalare le gerarchie, anche se ciò è possibile solo se si verificano una serie di precondizioni e di politiche di sostegno (Mazzeo, 2012).

È evidente che l'utilizzo di politiche di innovazione nell'approccio alla pianificazione operativa può rientrare a pieno titolo nell'insieme di queste precondizioni.

Il testo è stato sviluppato unitariamente dai due autori. Ad entrambi sono da attribuire i paragrafi "Introduzione" e "Conclusioni"; a Laura Russo è da attribuire il paragrafo "Casi studio", a Giuseppe Mazzeo gli altri.

### References

- Ayres, S. (2014), "Place-based leadership: reflections on scale, agency and theory", *Regional Studies, Regional Science*, 1:1, (pp. 21-24). DOI: <http://dx.doi.org/10.1>

- 080/21681376.2013.869424.
- Castells, M. (1983), *The City and the Grassroots*, Arnold, London.
- Davies, J. (2013), "Just do it differently? Everyday making, Marxism and the struggle against neoliberalism", *Policy and Politics*, 41:4, (pp. 497-513).
- HSY (2012), Helsinki Metropolitan Area Climate Change Adaptation Strategy.
- Kirby, A. (1995), Cities. A research agenda for the close of the century, *Cities*, 12:1, (pp. 5-11).
- Mazzeo, G. (2012), "Impact of high speed trains on the hierarchy of European cities", *Jahrbuch für Regionalwissenschaft*, 32:2, (pp. 159-173). DOI: 10.1007/s10037-012-0066-1.
- Pedersen, P.O. (1970), "Innovation Diffusion within and between Urban Systems", *Geographical Analysis*, 2:3, (pp. 203-254). DOI: 10.1111/j.1538-4632.1970.tb00858.x.
- Rotterdam Climate Initiative (2013), Rotterdam Adaptation Strategy.
- Rotterdam Climate Initiative (2013), Rotterdam Climate Proof Adaptation Programme.

#### Sitografia

- <http://www.merriam-webster.com/dictionary/innovation>. Accesso 17/10/2014.
- <http://en.uuttahelsinki.fi/kuninkaantammi>. Accesso 10/10/2014.

## The new European perspective of Maritime Spatial Planning: planners looking at the Sea

FRANCESCO MUSCO, ELENA GISSI,  
FEDERICA APPIONI, IRENE BIANCHI  
E DENIS MARAGNO

### 1. Why do we need to "plan" the Sea? Towards new competence of planners

Coastal and marine ecosystems have been subjected to increasing anthropogenic pressures over the last fifty years (UNEP – MEA 2005). The demand for maritime and coastal spaces for different purposes and the one for natural resources are indeed constantly and rapidly increasing (UNESCO 2012; Douvere and Ehler 2009). On the one hand, this is leading to an overexploitation of marine and coastal resources, to a general loss of biodiversity in marine and coastal systems and to the consequent decrease of the capacity of ecosystems to produce ecosystem services (see Worm et al. 2006). On the other hand, a number of conflicts have emerged with respect to the use of marine and coastal spaces.

As a consequence, the need is emerged to develop a

comprehensive framework capable of promoting the definition of common maritime strategies. The need to define policies and tools for the integrated management and planning of maritime and coastal areas has acquired an increasing relevance in the European context. The EU legislator has laid the foundations for the development of an Integrated Maritime Policy (IMP, launched through COM(2007) 575 – Blue Paper), which – in general terms – aims at conciliating economic development goals – which later have been established by the Blue Growth Strategy (2012/494/EU) – with marine and coastal protection requirements, as defined by the Marine Strategy Framework Directive (Dir. 2008/56/EC). The IMP has identified Maritime Spatial Planning (MSP) as a proper tool to be used for the rational allocation of maritime uses. According to the new Directive on MSP (2014/89/EU), all Member States will have to ratify the Directive within 2016, to identify competent authorities for MSP and to develop maritime spatial management plans within 2021. The inclusion of maritime spaces within existing planning systems constitutes a fundamental challenge both at the governance and at the implementation level. It deals not only with the application of a new tool, i.e. MSP, but also with the adoption of a new perspective in approaching both to maritime and land-based planning. First, the adoption of a 'new perspective' requires an update in the planning competences. Since maritime spatial plans will have to encompass social, cultural, economic and environmental issues, the need emerges to include in the planning team planners with heterogeneous knowledge and expertise. Second, it requires a reflection on possible ways to promote Integrated Coastal Management (ICM) and – in more general terms – to integrate existing territorial planning schemes (and in particular those concerning coastal areas) with future maritime management plans. Notably, the need to adopt a new, sea-oriented, perspective does not only emerge by the need to comply to specific normative provisions (i.e. to the elaboration of MSP plans within 2021), but it is also related to the necessity to solve both user-user and environment-user conflicts. This need has often emerged at a local/regional scale, and has been raised by stakeholders involved in the use/management of maritime and costal spaces.

### 2. MSP as an innovative planning tool for an interdisciplinary approach to planning

A functional coexistence of human activities in the marine space and the reduction of pressures on the marine and coastal environment are some of the main goals of the European policy. The new European Directive 89/2014 identifies MSP, using an approach ecosystem-based (EBA), as the best instrument to achieve these goals. Ehler and Douvere (2007) defined Maritime Spatial Planning as "a public process of analyzing and allocating the spatial and temporal distribution of human activities in marine areas in order to achieve ecological, economic and social objectives that have been specified through a political process". In

order to be effective, the process must have some key characteristics. It has to be place-based, integrated, both across sectors and governments, adaptive, thus capable of learning from experience, strategic, future oriented, and ecosystem-based. The application of an ecosystem-based approach aims at ensuring that the collective pressure of all the human activities is kept within levels compatible with the maintenance of current ecosystem services and that the capacity of marine ecosystems to respond to human induced changes is not compromised. As a matter of fact EBA is defined a process that recognizes the importance of consider the ecosystem as a whole and humans as part of the ecosystem and of its dynamics. Issues related to the use of ocean space are thus closely interrelated and need to be considered as a whole. Main goals of the ecosystem-based approach are to:<sup>1</sup> balance the increasing number, diversity and intensity of human activities with the sea's ability to provide services;<sup>2</sup> incorporate appropriate ecological, economic, social and cultural perspectives;<sup>3</sup> support management that is coordinated at the scale of ecosystems as well as political jurisdictions (Foley et al. 2010).

Looking at its characteristics and the approach suggested to be used, MSP could be considered an innovative instrument to achieve multiple goals.

### 3. Application and critical issues emerged in EU experiences

Following the increasing importance attributed to ICM and MSP and within the normative evolution that has led to the elaboration of the Directive on MSP, a number of planning exercises and pilot projects have been developed at different scales. Within the EU, the most relevant examples – directly financed or co-financed by the European Commission – are the following (see EC – Maritime Affairs 2014):  
1. BaltSeaPlan - Baltic Sea Region Programme project "Introducing Maritime Spatial Planning in the Baltic Sea" (2009-2012): aiming at identifying MSP strategies for the Baltic Sea and in particular in eight focus areas, the project was strongly focused on cross-border cooperation. Project partners coming from Germany, Poland, Denmark, Sweden, Estonia, Lithuania and Latvia developed a 2030 Vision for the Baltic Sea, based on the motto "Think Baltic, act regionally". The plan indeed identifies pan-baltic objectives and strategies, while establishing the principle of spatial subsidiarity, according to which spatial challenges have to be dealt with at the lowest most appropriate spatial level.

2. Plan Bothnia - Preparatory Action on Maritime Spatial Planning in the Baltic Sea (2010-2012): is a transboundary pilot project developed in the Bothnian Sea. The Pilot Plan, jointly developed by Sweden and Finland and coordinated by HELCOM, aims at providing a long-term strategy in the area analysed, also considering possible developments in the land-sea interface and future integration of maritime spatial plans in the existing national planning frameworks. The objectives established cover ecosystem integrity;

protected areas; maritime traffic; renewable energy and regional development.

3. MASPNOSE - Preparatory Action on Maritime Spatial Planning in the North Sea (2010-2012): starting from the identification of specific priority uses and strategic sectors within the area analysed, the project developed an international fishery plan for the Dogger Bank in the central North Sea and an exploration of the potential for collaboration on the Thornton Bank in the southern part of the North Sea.

4. TPEA – Transboundary Planning in the European Atlantic (2012-2014): the project, co-financed by the DG Mare, the project involves partners from Ireland, Portugal, Spain and the UK. It is strongly focused at developing a transboundary planning proposal for two focus areas, one in the north of the region (within the waters of Northern Ireland and the Republic of Ireland) and another in the south Atlantic (within the waters of Spain and Portugal situated around Guadalupe).

Such planning exercises have been developed not only to solve effective conflicts and to regulate the actual allocation of maritime uses, but also to define possible methodological and operative approaches to be used in the definition of integrated and ecosystem-based maritime spatial plans. Among the objectives set by planning exercises and studies, the following elements have a crucial role:

- Definition of a common vision for maritime areas of strategic importance at the EU level;
- Enhancement of cross-border cooperation to support EU cohesion and integrated governance;
- Acquisition of data and information related to local ecosystem dynamics, as well as to the socio-economic and political characteristics of the uses analysed;
- Identification of relevant stakeholders to be involved in the definition of a strategic planning process;
- Establishing of a dialogue among the stakeholders involved in the use and in the management of maritime spaces;
- Increase of the coordination among policy makers and coordinators.

The most recent planning experimentation developed in this context is constituted by the ADRIPLAN project, financed by the DG MARE, which is finalized to propose and recommend a planning test within the Adriatic-Ionian Region (AIR) (fig. 1).



Fig. 1. Adriatic–Ionian Region (elab. Iuav, 2014)

#### 4. ADRIPLAN: testing a MSP plan for Adriatic–Ionian Region

Concerning the AIR, MSP is an important part of EU-SAIR (EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region), defined as an integrated framework to address common issues of EU Member States and non-EU Countries located in the Adriatic-Ionian Macro-region. ADRIPLAN (which stands for ADRIatic Ionian maritime spatial PLANning) is a 18-months project started in December 2013, and is the first MSP experimentation led in the Mediterranean Basin. It aims at defining a commonly agreed approach to cross-border MSP in the Adriatic-Ionian Macro-region, with a particular focus on two areas, i.e. the Northern-Adriatic and the Southern-Adriatic/Northern-Ionian.

The project, coordinated by CNR-ISMAR, is developed by a transnational partnership: there are 7 technical partners (mainly Universities and Research Institutes) which are responsible for developing the project activities under the steering, the supervision and the support of 9 institutional partners (mainly regional authorities) and of an external Advisory Board. Through the direct involvement of decision-makers and the inclusion of relevant stakeholders in different phases of the planning process, the project wants to:<sup>1</sup> identify key issues to be faced,<sup>2</sup> define strategic objectives to be set for the definition of possible planning options both in the macro-area and in the two focus areas identified;<sup>3</sup> support the elaboration strategic recommendations for the development of maritime spatial plans in the area; and<sup>4</sup> define a planning proposal for

the allocation of uses in focus areas characterized by an high intensity of uses and by high pressures of the identified uses on ecosystems and environmental components. Notably, ADRIPLAN also aims at constructing a solid knowledge base to be used within the project and to be available for the elaboration of future plans. For this reason, an interactive data portal has been developed<sup>5</sup>.

The design of an MSP test for AIR within ADRIPLAN will follow two main steps and obtain two main final outputs. Regarding the steps the plan design will start from a “realistic scenario at 2020” defined by the interaction of expected projects and already planned initiatives in the region. A preferred scenario will be elaborated accordingly expectations of local stakeholders and institutions each of the alternatives should provide how human uses will be distributed in space and time to achieve the objective of the scenario. This step focuses on selecting one or more preferred spatial use scenarios. They will provide the basis for implementation of planning actions, as defined in the following step.

The definition of actions to support the implementation of different scenarios is a fundamental phase of MSP plan design. In this step will be elaborated the portfolio of actions, each of them defined by a proper description, the institutional bodies potentially in charge to implementation phase, the timescale, costs (if available), interactions with public expeditures programs and EU programs 2014-2020, compatibility with local planning, regulative and legal systems. Specific reference to set measures and actions is provided by Unesco-loc (2012).

Maritime Spatial Plan scheme would include a vision, policies, objectives and specific actions portfolio relevant both at AIR level and at the two focus area level to guide decision makers and those seeking to undertake activities or development.

Taking into consideration the minimum requirements for MSP Directive (EC, 2014), the planning documents will consist on the minimum of:

- strategic spatial visions for the areas;
- targets for key activities and interests, considering maritime activities;
- guidance for statutory planning activities;
- proposed spatial strategies;
- locational possibilities;
- good practice / user recommendations;
- where possible, more detailed proposals for areas requiring special attention.

The final plan (outputs) will be composed by a General and Management Plan and by a Zoning Plan. General and Management Plan (general scientific and technical report, including planning actions’ portfolio) with identification of alternative spatial and temporal measures and criteria for selecting marine spatial management measures. It represents a technical and political statement of policy from AIR institutions accordingly area of interest and competences (accordingly each sector).

Accordingly Unesco-loc (2012) it should present an

integrated vision of the spatial aspects of their sectoral policies in the areas of economic development, marine transport, environmental protection, energy, fisheries and tourism. The plan – and in particular the actions portfolio – is developed accordingly public investments programs and future initiatives to be included in European programs 2014-2020.

Zoning Planning locate and design zones considering topography of biotic communities, design systems (schemes) of permits, licenses and uses rules in each zone; create (schemes) to monitor, to review and to adapt the zoning system itself.

Zoning represents one of the principal management measure used to implement a comprehensive maritime spatial management plan. Fundamental purposes are:

- separating conflicting human activities or combine compatible human activities;
- protecting the natural values of the interested areas, while allowing reasonable human uses of the areas (as defined in previous tasks)

Fundamental steps of MSP zoning in AIR will consist in:

- 1) locating and designing zones based on the underlying topography, oceanography and distribution of biotic communities;
- 2) designing a set of indications to define permits, licenses and use rules within each unit;
- 3) zoning outline will be set accordingly three elements:
  - a) the environmental components units at AIR and pilot areas level;
  - b) the “vertical zoning” where it is necessary to provide different rules of use within the water column and in case also on the seafloor;
  - c) the “temporal zoning” to define a timeframe (both accordingly short and long periods) to set boundaries, permits and regulations, where needed;

## 5. Conclusions

For too long coasts and maritime space have been seen as sectoral environmental issues, split from mainstream policy regarding land and environmental planning framework. With the new interdisciplinary approach supported MSP, maritime space will receive the same attentions – in terms of planning procedures – of land and territorial space. In this sense the expansion of planning processes to the sea will provide a strong connection between land&sea systems with a particular attention to coastal areas that naturally represent the border between the territorial and maritime space. Surely after the approval of EC directive (2014) on MSP a new perspective in terms of professional skills and competence, is coming for European planners.

## Notes

1 see <http://www.baltseaplan.eu/>

2 see <http://planbothnia.org/>.

3 see <https://www.wageningenur.nl/en/show/Maspno-se-Maritime-spatial-planning-in-the-North-Sea.htm>

4 see <http://www.tpeamaritime.eu/wp/>

5 see <http://data.adriplan.eu/>.

## References

- Douvere, F. and C. Ehler (2009), “Ecosystem-Based Maritime Spatial Management: An Evolving Paradigm for the Management of Coastal and Marine Places”, *Ocean Yearbook*, 23 (pp. 1-26).
- Ehler C., and Douvere F. (2007), Visions for a sea change. Report of the first international workshop on marine spatial planning. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. IOC Manual and Guides, No. 48, IOCAM Dossier No. 4. Paris: UNESCO.
- European Commission – Maritime Affairs (2014), Maritime Spatial Planning, [online] [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime\\_spatial\\_planning/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime_spatial_planning/index_en.htm)
- European Commission (2012), Blue Growth: opportunities for marine and maritime sustainable growth - COM(2012)494 final.
- European Commission (2008), Marine Strategy Framework Directive – Dir. 2008/56/EC.
- European Commission (2007), An Integrated Maritime Policy for the European Union - COM(2007) 575.
- European Commission (2011), The potential of Maritime Spatial Planning in the Mediterranean Sea – Case study report: The Adriatic Sea, Brussels
- European Union (2014), Establishing a Framework for Maritime Spatial Planning – Dir. 2014/89/EU
- Foley M.M., Halpern B.S., Micheli F., Armsby M.H., Caldwell M.R., Crain C.M., Prahler E., Rohr N., Sivas D., Beck M.W., Carr M.H., Crowder L.B., Duffy J.E., Hacker S.D., McLeod K.L., Palumbi S.R., Peterson C.H., Regan H.M., Ruckelshaus M.H., Sandifer P.A., Steneck, R.S. (2010), “Guiding ecological principles for marine spatial planning”, *Marine Policy*, vol. 34, pp. 955-966.
- UNEP (2005), Millennium Ecosystem Assessment: Summary for Decision-Makers, [online] <http://www.unep.org/maweb/en/synthesis.aspx>.
- UNESCO (2012), “Maritime Spatial Planning Initiative: MSP”, [online] [http://www.unesco-ioc-marines.be/marine\\_spatial\\_planning\\_msp](http://www.unesco-ioc-marines.be/marine_spatial_planning_msp).
- Worm, B., E.B. Barbier, N. Beaumont, J.M. Duffy, C. Folke, B.S. Halpern, J.B.C. Jackson, H.K. Lotze, F. Micheli, S.R. Palumbi, E. Sala, K.A. Selkoe, J.J. Stachowicz and R. Watson (2006), “Impacts of biodiversity loss on ocean ecosystem services”. *Science*, 3(34) (pp. 787-790).

## Sitografia

<http://www.adriplan.eu>

# Cultural heritage as a resource: its role in the sustainability of urban developments. The Case of Tlemcen, Algeria

YAMINA NECISSA AND SALEM NECISSA

## 1. Introduction

Besides its cultural values, heritage can be seen as an economic resource. It is a fragile resource, often irreplaceable, requiring careful treatment. But it is clear that spending on conservation / restoration generate economic benefits and direct and indirect social importance. Therefore, it can be considered as investments, generating capital gains quantitative and qualitative support to the quality of life of citizens. The different actors whether institutional, political, technical, associations or scientists working on the field of heritage are confronted with complex and new issues: the increased need for information, methods and reliable data networking, to expertise, developing of collective abilities for intervention. In this context, taking into account the social and economic impact of heritage represent a defining issue for the different actors (institutions, associations, economic, scientific) involved in its management, restoration, preservation and benefits.

## 2. The socio-economic benefits of the heritage

Since the early '80s, this date is not accidental: a number of European cities suffering heavily from the crisis began to seek ways to have new businesses, generate new revenue and to rehabilitate their built environment. In addition, the work of assessing the economic impact of heritage has continued to grow nationally as that of its sites.

The most simple works put forward are on the number of visitors that pretend significant expenditure, while others put forward directly on the amount of expenditure and equivalent generated jobs.

Some analyze the impact of visits, but others stimulate them, generally from an approach inspired by contingent valuation techniques. The final results are often important, but also debatable. By focusing solely on tourists we tend to overlook the role of local people in the consumption of heritage services and their availability to finance local taxes.

According to Xavier Creffe [1], there is another way to show the importance of heritage for economic development that is to say from its role as intermediate consumption for businesses seeking referrals for their new products.

Xavier Greffe bases his analysis on the dissociation between heritage supports (non-reproducible and

non-substitutable) and heritage Services (repeatable and largely interchangeable) by distinguishing for Heritage supply and demand for services.

The author acknowledges that this analysis in terms of supply and demand is not sufficient in the case of heritage, for him heritage should be part of a broader reality. He relies on the different and known values attributed to heritage (aesthetic, artistic, historical, cognitive, economic and social).

Heritage activities can create jobs, generate significant economic benefits,

These economic benefits can be approached from many aspects: monetary, non monetary, economic, social, cultural, environmental. In terms of local development, they are different seen from different angles.

## 2.1. Social-Impact of heritage

### 2.1.1. Direct jobs

Jobs that are mobilized by any heritage site for its operations, hosting visitors, offering entertainment and ensure its maintenance

### 2.1.2. Heritage jobs in monuments and site

They are the jobs needed to host visitors of a section.

. Jobs in the administrations in charge of heritage: jobs mobilized by the administrations in their mission of preservation and enhancing heritage.

. Guides heritage: the guide is a professional engaged to host, to inform and to transmit knowledge.

### 2.1.3. Indirect jobs:

These are jobs in sectors providing properties and services serving heritage

#### 2.1.3.1. Jobs related to the restoration of building

. Enterprises: these are enterprises with certification of "restoration of historical buildings and ancient heritage. Heritage Artisans: Jobs crafts related to the renovation heritage and jobs generated in the industry of materials. The heritage architects.

#### 2.1.3.2. The related jobs in the heritage tourism

Heritage generates a burst of activity in sectors such as hotels, restaurants, transport, trade and rental of real estate and vehicle.

#### 2.1.3.3. Other indirect jobs

These indirect jobs related to the development of heritage such as teaching and research, communication, organization of cultural events or business within the monuments and heritage associations.

#### 2.1.3.4. Induced Heritage Jobs

Jobs created through the activity generated by the use of fees associated with direct and indirect Heritage .

## 2.2. Economic impact linked to heritage tourism

- It estimates the amount of tourist expenditure in the territory Heritage.

There are three types of expenditure:

- The expenditure by visitors to the monument, museum or site within its walls to pay an entrance fee, enjoy a sightseeing, or other . Expenditure by visitors to the monument, museum or site in the municipality during their stay (accommodation, catering)
  - The total expenditure incurred by visitors to the monument, or museum site during their stay
- These expenditures are summarized as follows:
- Total revenue visitor gathered by the operator of the monument or museum site.
  - Number of visitors paying, not recorded to pay the entrance to the monument, museum or site.
  - Number of visitors visiting many monuments, museums or site study areas.
  - Number of visitors to the monument, museum, site or living on the territory of study.
  - Average expenditure per person per stay recorded on the municipality or the Department for tourists to stay (or by default that average spending per person per day recorded on the town, the municipality or the department and average length of stay of tourists on the municipality).
  - Average expenditure per person per day recorded on the town, the pool or the Department for tourist sightseeing.
  - Night's lodging spent on the municipality.

### 3. Towards an economic sustainable development policy in Algeria

Our study was to implement a reliable methodology that allows one to say this is the heritage in our region, that means direct jobs, indirect jobs, induced jobs and gained revenue.

Direct jobs, are the managers who can provide them to us, people who work directly on sites, and other institutions such as the Department of Culture, Tourism and ... municipalities - this was the first stage of this work which at the beginning we thought to be the easiest part as it is the visible part of the iceberg: doing simple addition.

The second part of the work was on some sites to identify a strategy for enhancing sustainable economic heritage.

This task was very difficult and complicated because there is not a structure that it can be a regional coordination structure for example heritage tourism was not a separate structure that runs it. Economic actors must be rebuild and try to see what jobs can be produced.

On the economic aspect, the indirect economic impact is simply the cumulative ticket. In the wilaya of Tlemcen for example, there are several protected monuments and sites but obviously there is not the same revenue.

In this study we focused specifically on this, we interviewed all managers who have a ticket and they were asked to answer a questionnaire where they will be able to tell us the amount realized either in terms of sales shops, parking and transportation. But the stain was not easy, we encountered new difficulties

and we realized that it is extremely complicated.

Managers did not have all the data (number of visitors, their types and different revenues), this reflects a problem of management style and it's not a problem of economic and social impact of heritage.

## 4. The National Park of Tlemcen

Tlemcen is among the richest wilaya in potential heritage, the management of its assets may induce multiple positive effects, on the one hand, it improves the living environment, on the other hand, it contributes to economic development and upgrading tourism.

Tlemcen National Park holds potential heritage rich and varied that represents an easting to be enhanced.

### 4.1. Historical sites of the park

#### 4.1.1. Historical Complex of Mansoura

The main attraction of the town of Tlemcen, Mansoura or "victory" that rivaled the old city is the historical witness of the two great sites suffered by mérinides of Tlemcen.

The remains are the walls which form the boundary area of 100 hectares and the majestic minaret reaching 48 m. In fact Mansoura mosque attracts its originality from the center position of the minaret, which has at its base the main entrance which is truly unique.

The site itself has seen very advanced damage and was partially restored.

#### 4.1.2. Historical Complex of Sidi Boumedienne

Located in El Eubbad, from its name, former convent of spirit, this historical complex is well known in the Arab world. Sidi Boumedienne is the protector saint of the town of Tlemcen, whose shrine is revered by Muslims of North Africa.

The historical complex of this saint is a real jewel of Arab-Islamic architecture. It is composed of a number of elements denoting its characteristic including the Ksar Es Soltani and its dependencies, the Mausoleum which is part of a group of buildings that can not be found elsewhere in Algeria, a house of pilgrims and the house of Oukil. We also find the baths that retain the character of this era, a Mosque and a Madrasah which is a last specimen of ancient madrasahs of the Middle Ages built near the tomb in 1346.

#### 4.1.3. Site of Agadir

This means fortress and is currently represented by some remains and the minaret of the mosque.

The development of buildings around the site of the ruins of the old mosque pledges each day Agadir for any possible extension of archaeological research.

#### 4.1.4. Sidi Bou Ishaq Tayar

It is also located in El Eubbad and composed of a mausoleum and a minaret. Its remains strategically positioned at the intersection of several channels which makes it somewhat vulnerable by the impact of traffic.

#### 4.1.5. Sidi Abdellah

Historical symbol, this site was chosen by Sidi Boumediene as a stop for the beauty of the landscape and where the community of scientists has received a very particular welcoming.

Historical sites present very important moral and cultural value in the minds of urban populations.

- 1: Weak interest, 2: average interest;
- 3: Great interest, 4: very great interest

#### 4.2 - Natural sites of the park:

The multitude of natural landscapes offered by this site contains a very important ecological view:

- . microclimate
- . cliffs
- . The fairy-caves of Beni Add
- . forests located on hilly land, crossed by rivers and a set of peaks

#### 4.1.7. Assessment of historical sites

Historical Sites	classification status	Location	Level of interest	Attendance	Comments
Mansura Walls and minaret	Historical building J.O No. 7 of 23 -1 to 1968 List 1900	.	4	important	Railway nearby illegal constructions. Classified site but not protectedEcouter Lire phonétiquement

Sidi Boumedienne	Historical building J.O No. 7 of 23 -1 to 1968 Madrasas, Kobba and bath. List 1900	4	Very important	Compulsory passage for every visitor of the historic city The mausoleum was burnt down and restored around 1793 The mosque and part of the burned sites in 1994 Site restored
Agadir, minaret	Historic building J.O No. 7 of 23 -1 to 1968 List 1900	3	Weak	Existence of unexplored remains
Sidi Abdellah	/	3	Very weak	

Natural sites *	Level	Location	Attendance	Interest	Observations
The Waterfalls gardens	Ouirit and	(RN 7 going towards Ain Fezza)	4	Current average	Tourist and romantic sites
and Lalla Setti	Municipality of Ain Fezza	4	Current average	Reception rehabilitated by the park.	Facilities
	Municipality of Tlemcen	3	Very important	recreation in great demand by urban population. Presence of an entertaining park.	
Forests and Hafir Zarifet	Municipalities of Ain Ghoraba, Temy, Sabra	3	weak	Beautiful views	

Table 2. Assessment of natural sites

It can note that both sites Ain Fezza and platform of Lalla Setti are the most popular.

The platform of Lalla Setti and the forest of Tlemcen are the two top destinations for tourists which are visited by over 5000 visitors per day and during the weekend.

The caves of Beni Add (Ain Fezza) welcome many visitors at 200 - 300 people in guided tours every weekend.

### 5. Socio – economic benefits

#### 5.1. Identification of benefits [4]

Three types of benefits are identified: direct, indirect and induced:

#### 5.1.1. The direct benefits

They correspond to the user spending, or any other income obtained by the institutions in charge of monuments, entrance fees, rental of equipment, purchases of catalogs, postcards etc.. and grants and donations.

Some identify the direct benefits such as expenditures made by management agencies in the local environment: payment of salaries, maintenance expenses, purchase of raw material and others.

#### 5.1.2. The induced benefits

They correspond to the expenditure carried out by those looking for heritage (hotels, catering, transport)

#### 5.1.3. The induced benefits

They are the benefits likely to intervene in unrecognized and projects under any previous benefits.

#### 5.2 - Assessment of benefits

Economists have developed several methods to estimate the value of heritage properties.

#### 5.2.1. The method of contingent values

The principle of contingent value is to go directly to consumers and ask them what they are willing to pay to access to properties or services

This method relies on the use of a questionnaire that helps determine the existing value of an asset for the user.

#### 5.2.2. The method "value for money"

The approach is different from that of the contingent value, this approach is based on a questionnaire to determine if the withdrawn satisfaction of the visit is worth or not the money they have spent or they will spend.

#### 5.2.3. The hedonist pricing method

It should reveal the disposition of users to pay more to live near a monumental site, park landscaping and archaeological excavations.

This difference reflects the value of the concerned property, the principle is to use price differences to measure the cost of certain properties or benefits.

#### 5.2.4. The cost method of transport

It is to see if the agents support more cost transport to get access to different sites and from there the relationship between admission and the number visitors can be stimulated.

The community managers, local or state governments who have to engage significant expenditures for maintenance and the opening to the public can not be satisfied with the argument over economic profitability of the sites to fill the deficit balances. Having more and more duty to strive for self-finance, this heritage must find in itself the necessary financial resources, whether entrance tickets or derived products.

## 6. Conclusion

Faced with the need to preserve the heritage of Tlemcen, and in a budgetary context that can only remain constrained in the short and medium term, the fundamental challenge is to find new ways, new tools to encourage, where possible an economically viable source of income likely to get off the heritage of a passive posture. Therefore, it is recommended to:

- Ensure consistency between the various tourism policies.
- Develop cultural tourist activities of heritage.
- Develop an observatory function of the economy of heritage in the general direction of heritage that would follow over time the quantitative and qualitative data of the sector and have a vitality role and sharing of information with different retail intervening.
- Encourage to introduce a network of sites of business functions
- Encourage heritage sites to mutual resources for development.
- Develop cultural tourist products of short period associating some sites.
- Thinking of development of cultural and tourist sites
- Increase heritage discovery actions.
- Sensitize elected members to heritage issues, particularly to the economic issues.

## References

- 1 In his national study on "the economic valuation of the heritage(holdings)", Xavier transplants observe that the indirect jobs(uses) led(inferred) by the heritage(holdings) built in tourist and industrial term of employment(use) represent approximately 80 / of all the jobs(uses) of the sector(network) heritage(holdings).
- 2 Directorate Report of National Park of Tlemcen 2010
- 3 Reference: Directorate Report of National Park of Tlemcen 2010
- 4 Xavier Greffe , la gestion du patrimoine culturel, economica , paris , 1999

# Adopting a cross disciplinary approach to propose a new design tool for discovering urban design discordances

PANAGIOTIS PARTHENIOS

## Introduction

Contemporary cities are live mechanisms, eco-systems, which perform under certain rules often

not visible to the human eye at first sight. An urban designer needs advanced analytical tools in order to understand the inner-relations that describe these eco-systems. We are currently investigating whether Zipf's Law, which was successfully transferred from literature to music, can also be applied to urban design. Our hypothesis is that if we take a series of facades from different neighborhoods and we analyze the characteristic elements of urban design that constitute these parts of each neighborhood, we will verify that Zipf's Law is valid since the frequency of any element should be inversely proportional to its rank in the frequency table. The possible existing instances which do not comply with the rule should be an indicator for the urban designer to intervene.

## Comparing data from two streets in Naples

Taking the idea of using music as an interventional design tool for urban designer a step further, we have applied the proposed translation mechanism into a selection of different street facades of Naples, Italy. The proposed encoding-decoding mechanism for tuning our urban eco-system is tested in Naples' neighborhoods in order to calibrate the system and discover potential new elements which need to be added to the translation mechanism. In figure 1 one can see two very different sets of neighborhoods from the center of the same city, Naples, which have been selected for testing the translation mechanism. Via Partenope is constituted of long and tall buildings with strict and canonical façade layouts, most of them having a distinct base and top part with a multi-floor body of repetitive modular elements (windows or balconies). Via Salvator Rosa on the other hand, is comprised of shorter (in length and in height) buildings which do not follow a strict order, appearing to carry alterations in the micro-scale. A sense of richer compositional syntax is conveyed when listening to Via Salvator Rosa's music output, despite the individualistic approach of each entity. This feeling is amplified when listening to the "irregular" tonal spaces between each building due to the slope of the street but also the differentiation in total height. Buildings in Via Partenope produce a more regular rhythm due to the repetitive structure of their facades, without major "irregularities" in the transitions between buildings, but higher in pitch than in Via Salvator Rosa. Arnold Schoenberg argues that the establishment of a musical form entails two fundamental principles: repetition (of pleasant stimuli) and variation (of new stimulus, of change), as noticed in Via Partenope and Via Salvator Rosa respectively. The application of Zipf's Law in music initially by Boroda and Manaris and later by Simon predicts that a system of interacting agents tends to find a global optimum that minimizes overall effort. Furthermore, H. Simon managed to show a stronger correlation between the process of text generation and music composition. He also tried to demonstrate how context is shaped in language with words and in music with notes. Our hypothesis is that Zipf's law could be further applied to the

acoustic data produced from the translation of the built environment in order to “tune” the outcome and produce a more balanced system of urban elements. Acoustic data encoded from the built environment provides a valuable platform on which discordant entities can be more easily identified and also imbalanced parts get highlighted. The cognitive process of analyzing today’s chaotic urban eco-system can be augmented with a new dimension of understanding but also intervening through its musical footprint.

#### Alternative Methodologies

Zipf’s Law requires a significant corpus of data in order to be verified. Since acquiring -but most importantly also decoding- such a large set of façade photos is very hard we are examining two other methodologies: a) use of computer vision algorithms (image processing and recognition) for data acquired through Google Earth Street View combined with Bird’s Eye View in Bing Maps 3D. For example StreetScore (<http://streetscore.media.mit.edu>), developed by MIT’s Media Lab, measures perceived street safety using a machine-learning algorithm. The computer is continuously being trained by online user participation –along the notion of crowdsourcing. Simple users who visit <http://pulse.media.mit.edu> vote on quality characteristics of urban neighborhoods presented in pairs of photos from Google Street View.  
 b) use of Amazon Mechanical Turk (<https://www.mturk.com>), a crowdsourcing internet marketplace for tasks that computers are unable to perform yet and the use of human intelligence is still necessary. For example Lev Manovich of CUNY’s Graduate Research Center and his team randomly selected 120,000 photos from Instagram from different cities and used Mechanical Turk to review and evaluate them in order first to decide whether they were self-portraits (selfies) and then to estimate the gender and age of the subject in the photograph. At the end, using automatic face analysis algorithms they evaluated the subject’s emotional expressions based on mouth, noise and eye positions. Scope of the project is to investigate the style of self-portraits in five cities across the world and present the findings about the demographics of those taking the photos according to their city (<http://selfiecity.net>)

#### Music patterns

While investigating the possibility of Zipf’s Law being applied to urban design in the scale of neighborhoods through their translation to music, we discovered the emergence of music patterns. Early results show that there are common music patterns of translated neighborhood facades between significantly different neighborhoods of different cities, which suggest a deeper inner relation not so much in a quantitative level as in a more conceptual, qualitative, perhaps even emotional level of spatial perception. Compared urban sections share common characteristics in terms of tonality, rhythm or pauses revealing types of urban soundscapes which function indepen-

dently from their geometrical values or the typical architectural vocabulary. Emerged similarities urge for further research in order to investigate whether the seemingly divergent parts of a city or separate cities share tangible common qualities which are able to affect the values that determine the livability of a contemporary urban environment.

#### References

- Barkowsky, T. (2002). *Mental Representation and Processing of Geographic Knowledge : A Computational Approach*. Berlin: Springer
- Cox, G. (2010). On the relationship between entropy and meaning in music: An exploration with recurrent neural networks. *Proceedings of the 32nd Annual Cognitive Science Society*. Austin TX: CSS
- Liapi M., Parthenios P., Tomara A. (2011). *Translating Urban Environment to Music: A Proposal for an Augmented Perception of our Cities through their Music Imprint*. Santa Fe: SiGraDi
- Lynch, K. (1960). *The Image of the City*. Cambridge: MIT Press
- Manaris, B., Romero, J., Machado, P., Krehbiel, D., Hirzel, T., Pharr, W. & Davis, R. B. (2005) Zipf’s law, music classification and aesthetics. *Computer Music Journal* 29, 55-69. Cambridge: MIT Press
- Manovich, L. (2013). *Software Takes Command*. New York: Bloomsbury Academic
- Meyer, L. B. (1957). Meaning in music and information theory. *The Journal of Aesthetics and Art Criticism*, 15(4), 412–424
- Naik, N., Philipoom, J., Raskar, R., Hidalgo, C. (2014). StreetScore - Predicting the Perceived Safety of One Million Streetscapes. *CVPR Workshop on Web-scale Vision and Social Media*
- Salesses, P., Schechtner, K., Hidalgo, C. (2013). *The Collaborative Image of The City: Mapping the Inequality of Urban Perception*. France: Centre de Physique Théorique
- Parthenios, P. (2013). From atoms, to bits, to notes – an encoding-decoding mechanism for tuning our urban eco-systems. *EchoPolis-Days of Sound 2013 Conference : Sounds, noise and music for re-thinking sustainable city and econeighborhood*, Athens
- Parthenios, P., Petrovski, S., Oikonomou, A., Mania, K. (2014). Music as an Interventional Design Tool for Urban Designers. *SIGGRAPH 2014*, Vancouver
- Schoenberg, A. (1978). *Theory of Harmony [Harmoneilehre]*. London: Faber & Faber
- Simon, H. A. (1955). On a class of skew distribution functions. *Biometrika* 42, 425-440
- Xenakis, I. (2008). *Music and architecture: Architectural projects, texts and realizations*. The Iannis Xenakis series no 1. New York: Pendragon Press
- Zanette, D. H. (2006). Zipf’s law and the creation of musical context. *Musicae Scientiae* 10, 3-18



Via Partenope, Naples - Google Earth Street View



Via Partenope, Naples - Google Earth Street View



Via Salvator Rosa, Naples - Bing 3D Bird's Eye View



Via Salvator Rosa, Naples - Google Earth Street View

Figure 1– Data from two streets in Naples, Italy

# Traditional sprawling vs. „implosive” shrinking examined in the Serbian urban context

JASNA PETRIĆ<sup>1</sup>

## Introduction

Urban areas presently encompass already more than half of the world's population. As early as people started forming their settlements, the existence of cities was conditioned by “the lack of space”, i.e. by the need to be rational about territorial use and to achieve advantages of concentration of people, activities etc. in one place, with simultaneous protection of the “rural hinterland”. It is claimed that a more sustainable urban environment is achieved when cities become “compact”. Such advocacy is based on a rationale that city shouldn't “avoid and escape its problems by extending its territory, but (it should) solve its problems within existing boundaries” (CEC, 1990:45). However, with present increase in proportion of land intake by the continuously growing urban areas, the “urban sprawl” is very much relevant and pervasive phenomenon. Sprawl is multidimensional and it surely leads to inefficient use of land resources. As claimed in a number of literature sources, sprawl may have a variety of displays: (1) continuous low density residential development at the fringe of a metropolitan area; (2) ribbon low density development along highways; and (3) leapfrogging (fragmented) development of new urban patches within undeveloped land (Harvey and Clark, 1965). Also, sprawl is not a static condition but a process, hence some authors believe that “traditional” sprawl (fragmented, incomplete, ad hoc and uncentred type of development) would evolve into a less adverse form by densifying and diversifying (Franz et al., 2006:5). Although this transformation has not been assigned with a specific timing, it can be assumed that some countries already experience it as the “implosive” shrinking, i.e. the development which is not directed towards the outside (periphery) of the city but towards non-built land within boundaries of urbanized region (Graovac, Djokic, 2008). This topic is especially relevant for the European countries of the former socialist (communist) system, which have had a different pattern of urban sprawl to the one in the North America or “Western Europe”. Therefore, some key pointers to Serbia's urban development would be examined here, also having in mind its historical background.

Urbanization process and urban sprawl in Serbia  
Urbanization can be considered as a transitional process, complex and continuous, with each of its

stages having certain features that could be chronologically followed. In Serbia, urbanization (or at least its accelerated development) started rather late, i.e. after the Second World War, and its initiation resembled the one of the traditional world, with urban population growth and intensive concentration of people, economic and social activities in cities and towns. Back in 1948, almost 75% of population in the country was rural, but after the adoption of agrarian reform (politically initiated de-agrarization), the state emphasized on industrialization that was paralleled by urbanization, latter being without proper steering from the aspect of achieving a more balanced territorial development. Similarly to other countries of real-socialism, the state was the main subject of urbanization, focusing the sources for development of activities, infrastructure and public services mainly to the federal/republic center (capital city Belgrade). The analogous process was replicated on a smaller scale, i.e. on a municipal level, where the emphasis was on development of towns that were municipal seats. The first phase of primary urbanization of Serbia lasted approximately until the 1970s, i.e. until the first signs of exhaustion of the “traditional rural reservoirs of population” started showing. In the consequent phase of demographic transition, Serbia's demographic revitalization primarily depended on positive natural growth of population in its small and medium-sized towns (up to 100,000 inhabitants). They overtook the role from rural settlements regarding population “suppliers” for big cities, including Belgrade. Despite concentration of people in urban centers, policentricity of the network of settlements in Serbia had never been quite attained. Until the 1980s, at the macro-regional level, the development of network of settlements followed diverse paths. According to Veljković et al. (1995), the polarization effects and development stimuli in Central Serbia were then pronounced only around a small number of cities (Belgrade, Niš, Kragujevac, Kruševac, Kraljevo and Loznica). On the other hand, in the same period of time, Vojvodina had a polycentric polarization, which related not only to two of its biggest cities (Novi Sad and Subotica) but also to a number of towns which were of more or less the similar size (Zrenjanin, Pančevo, Sombor, Kikinda, and Vršac) (Krunić, 2012). In the period after the 1990s (in the post-socialist transition of Serbia) even greater centralization in the network of settlements took place, with stronger position of Belgrade and with transformation in the network of settlements of Vojvodina from polycentric to the monocentric one, where Novi Sad gained a dominant position. As a consequence of one of the greatest deindustrializations in the former communist world, some previously developed urban centers in Serbia started lagging back in the 1990s, and that was particularly relevant for the group of small and medium-sized towns. With that in view, they became the loci of depopulation, especially in the last intercensus period (2002-2011) (Petric et al., 2012). Tracing back the demographic impacts to the misbalance in

the network of settlements in Serbia, one can observe the synergy effects between negative natural and migratory balances in small and medium-sized towns, and especially the pronounced demographic ageing of their respective populations (Petrić et al., 2013). Consequently, with a decreasing position of small and medium-sized towns, their perceived role of providers of regional services for the rural hinterland with which they had a direct production linkages and for which they provided 'trickling down' may be substantively threatened.

When focusing on the process of urban sprawl, which started in Serbia right after the Second World War, it can be said that likewise in other former socialist/communist countries, the development of suburbs at the beginning was marked by insufficient urbanization. Back then, rural population, in search of better living prospects, especially jobwise, was attracted to move to urban centers. First move would be to the periphery of a town or a city, i.e. as proximate as possible to the urban center on their way of complete transfer to the inner urban areas. This type of urban sprawl is rather a peri-urban concentration of unemployed rural population that wasn't provided by the mechanisms of a system, especially not with the advantages of regional development, hence they were attracted by larger urban areas (particularly those of the capital cities) in order to find employment in the city (Szirmai, 2011).

At the beginning, urban sprawl of Serbian cities and towns was a "direct answer" to monopolistic and restrictive housing policy that was implemented within the socialist planning system of former Yugoslavia. Despite egalitarian ambitions of a society that were also expressed through "public ownership" of flats which were developed by the state companies for their workers, the period of socialism was not excluded from spatial and other differentiation between the employees through the process of "flat allocation". Namely, public organizations and state organs were financing housing development for their employees, and the major intensity of construction of so-called "state flats" on available urban land was achieved throughout 1960s and 1970s in order to accommodate waves of rural population (employees and their families) to towns and cities. Even though this type of housing development was major, it wasn't quite able to fulfil the demand of all employees, not to mention immigrants who were yet looking for employment in urban centers. The housing demand was met neither in the terms of quantity of "state flats" nor in the terms of qualitative features of residential function, facilities or services provision, proximity to the place of work, and above all, it wasn't met by the economic position of citizens. In sum, all this led to peri-urban concentration of people whose housing needs weren't provided by the mechanisms of the then prevailing system. Basically, the way was opened for illegal construction in the urban outskirts (on agricultural land). With such process spontaneously happening in the urban periphery, many former villages around

big towns and cities became parts of wider urban areas. Illegal construction in the city outskirts started being an issue in the 1970s, then continued in the 1980s, and reached a culmination in the 1990s, latter being simultaneous with the process of abolishment of financing the development of "state flats" and with a transfer to market economy. On top of that, the beginning of the period of transition in Serbian society was marked by civil wars in some former Yugoslav republics as well as with conflicts in Kosovo and Metohija as a southern province of Serbia, all of which happened in the 1990s. Many refugees and internally displaced people were looking for a new place of residency, mainly in the periphery of the biggest cities in the country (Belgrade and Novi Sad), where they were able to afford to buy cheaper land from agricultural owners and develop a house to accommodate the basic need for shelter. Also, overall pauperisation and sharpening of differences between the very poor and very rich ones induced differentiation of demand for housing in the inner and outer urban zones.

In contrast to residents in North America, Australia and some Western European countries, who may experience inner urban areas as too crammed and polluted, and therefore would rather opt to move to suburbs, which is facilitated by development of transportation means, especially private cars, the propensity towards living in suburbs in Serbia is driven by different reasons. Generally, as in other post-socialist transitional societies, people in Serbia tend to leave inner-urban living mainly because they cannot financially afford it (cheaper residential space in suburbs) and not as much due to some of the higher or medium income resident's propensity to "attain" better quality of living epitomised by larger individual house with a garden in suburbs. This hypothesis on two simultaneous processes (urban sprawl and "implosive" shrinking) has been further elaborated on the example of Belgrade Metropolitan Area in the period after the 1990s.

#### Sprawl and "implosive" shrinking – the example of Belgrade Metropolitan Area

The City of Belgrade (Belgrade Metropolitan Area) encompasses 3,226 km<sup>2</sup>, or 3.6% of the territory of the Republic of Serbia, and is home to approximately 1.6 million people (2011 Census) or 23% of the country's population. According to Stamenković and Gatařić (2009) who employ the level of urbanization criterion, Belgrade Metropolitan Area consists of: continuous urban territory of the city (with 6 out of 17 municipalities which cover 126 km<sup>2</sup>); inner urban territory of the city with peripheral rural-urban belt of several individual settlements (4 out of 17 municipalities which cover 904 km<sup>2</sup>); and suburban belt of the city (7 out of 17 municipalities which cover 2,196 km<sup>2</sup>).

Although the majority of its residents live in urban areas (78%), urban sprawl of Belgrade is neither a recent nor an insignificant phenomenon. Over the past several decades, the artificial (primarily residential)

areas of Belgrade Metropolitan Area have experienced noteworthy growth, both through process of unplanned and uncontrolled expansion into the rural hinterland, as well as through intensified building and densification of the large vacant (unurbanized) areas inside the city. This is supported by figures on expansion of Belgrade's Urban Morphological Zone (UMZ): from 181 km<sup>2</sup> in 1990; to 189 km<sup>2</sup> in 2000; and to significant 250 km<sup>2</sup> in 2006 (according to CLC change<sup>2</sup>). Other built up areas (existing settlements and new fragments of artificial areas) of Belgrade Metropolitan Area enhanced in the first observation period, i.e. from 203 km<sup>2</sup> in 1990 to 212 km<sup>2</sup> in 2000. However, between the years 2000 and 2006, they decreased to 187 km<sup>2</sup> as they merged with the UMZ. Therefore, in recent time the process of growth in the total built-up areas is followed by reduction in the number of fragments of newly urbanised areas as well as with reduction in their total surface. Also, there is a reduction in the total surface of the existing settlements outside the Belgrade's UMZ. With that in view, it can be hypothesized that Belgrade Metropolitan Area experiences concentration and consolidation of its developed land, primarily happening in its UMZ. Simultaneously, urban form and land-use patterns demonstrate also the "implosive" shrinking of the Belgrade UMZ. As implosive, this kind of development is directed to inside and mainly targeted to conversion of green open spaces, forests, riverbanks, formerly preserved land for infrastructural objects and corridors, etc. into built-up developed land. Although "implosive" shrinking happens inside the UMZ of Belgrade, there are noticeable similarities between this process and traditional urban sprawl. First of all, as Graovac and Djokic (2008:2) point out, "large zones of open spaces are also transformed into built-up developed land, and converted to single-use districts, usually housing, but also commercial and sometimes industrial ones." Researchers like Samardžić-Petrović et al. (2013) assessed the similarity between planned and actual land use maps in Belgrade, and substantiated greatest discrepancies within the green areas and agricultural areas which have been classified as unbuilt land. These discrepancies are due to illegal construction. Also, their research demonstrated that until 2010 less than half of the areas in Belgrade Metropolitan Area that were planned for industrial development have been used for this purpose. Similarly, only 54% of areas designated for traffic infrastructural objects are presently used for this purpose. An interesting observation by the same researchers, which is in line with the hypothesis on "implosive" shrinking, refers to recently exhibited larger dynamics of spatial development in certain central urban municipalities of Belgrade (e.g. Novi Beograd) in comparison to certain suburban municipalities (e.g. Surčin). During the analysed period after the 1990s, the construction of residential and commercial developments in Belgrade Metropolitan Area dominated over all development projects.

If residential developments have a considerable share

in new construction in Belgrade, the demographic change in central and peripheral areas of Belgrade may also be an indicator to that. The analysis demonstrates population growth in suburban belt of the city throughout the whole period of post-socialist transition. On the other hand, in the continuous and inner urban territory of the city, population was declining in the period 1990-2002, but this trend reversed during the latest intercensus period (2002-2011). Heuristic knowledge backs up the thesis on recently pronounced demand for housing in inner urban areas of Belgrade. Demographic evidence to that relates to the process of nuclearization of households, which in the case of Belgrade Metropolitan Area, has been particularly exhibited in its continuous urban territory.

## Conclusion

In this paper two seemingly different processes (urban sprawl and "implosive" shrinking) have been observed in the contemporary Serbian urban context. Because of its dynamics and strong social and economic performance in the country, Belgrade Metropolitan Area has been selected as the case study to test the hypothesis on coexistence of the two processes, i.e. urban sprawl and "implosive" shrinking in the period after the 1990s.

Outcomes of this research demonstrate that during a post-socialist transition of Serbian society, there is a continuation of urban sprawl through peri-urban concentration of people, but on the positive side, there is noticeable consolidation of peripheral urban developments and reduction of scattering. In addition to that, people who have the means and can afford to live in the inner urban areas would exercise this choice rather than to suburbanize. However, inner urban areas, which are already compact and dense witness further densification through inwardly directed development of housing districts on the account of open (green) spaces, forests, riverbanks, land that was formerly allocated for infrastructural objects and corridors, etc. This "implosive" shrinking is happening spontaneously, similarly to the process of urban sprawl. Recognizing the actual state of these processes is the initial step towards more effective urban policies and their implementation against the discrepancy between planned and actual land-use both in the inner and outer urban areas.

## Notes

1 This paper is a result of research on the project "Spatial, environmental, energy and social aspects of developing settlements and climate change – mutual impacts", No. 35035, which is financed by the Serbian Ministry of Education, Science and Technological Development in the period 2011-2014.

2 For this analysis, the pertinent datasets were acquired: Corine Land Cover 1990-2000 changes (dataset consists of raster data, spatial resolution 100x100 m, for the changes between the CLC1990 inventory and the CLC2000 inventory); and Corine Land Cover 2000-2006 changes (dataset consists of raster data, spatial resolution 100x100 m, for the changes between the

CLC2000 inventory and the CLC2006 inventory).

## References

- Commission of the European Communities (CEC) (1990) Green Paper on the Urban Environment, European Commission, Brussels
- Franz, G., Maier, G., Schröck, P. (2006) Urban Sprawl. How useful is this concept? <http://www.sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconsf/ersao6/papers/105.pdf> (accessed 31st March 2014)
- Graovac, A., Djokic, J. (2008), "Implosive sprawl: Belgrade case study", 44th ISoCaRP Congress, Dalian, China, 19-23 September 2008
- Krunić, N. (2012) "Spatial-functional organization of settlements of Vojvodina", SPATIUM International Review, 28 (pp. 23-29)
- Petrić, J., Basarić, J., Bajić, T. (2013), "Urban society and resilience of Belgrade and Novi Sad in the network of settlements in Serbia – recent changes and perspectives", Proceedings of the International Conference on "Changing Cities": Spatial, morphological, formal & socio-economic dimensions, June 18-21, 2013, Skiathos island, Greece (pp. 1720-1729)
- Petrić, J., Maričić, T., Basarić, J. (2012), "The population conundrums and some implications for urban development in Serbia", SPATIUM International Review, 28 (pp. 7-14)
- Samardžić-Petrović, M., Bajat, B., Kovačević, M. (2013), "The implication of different kappa statistics indices in the assessment of similarity between planned and actual land use maps", Conference Proceedings: 2nd International Scientific Conference RESPAG, IAUS, Belgrade
- Stamenković, S., Gatařić, D. (2009) "Beograd – unutragradska dnevna kretanja radne snage, učenika i studenata", Glasnik srpskog geografskog društva, LXXXIX – No. 2 (pp. 65-72)
- Szirmai, V. (2011), "Urban Sprawl in Europe: An Introduction", Urban Sprawl in Europe. Similarities or differences? AULA Kiadó, Budapest (pp. 22-29)
- Veljković, A., Jovanović, R.B., Tošić, B. (1995) Gradovi Srbije-Centri razvoja u mreži naselja, Special editions, Volume 44, Serbian Academy of Arts and Sciences, "Jovan Cvijić" Geographic Institute, Belgrade

# Il Carbon Offset Fund: un'opportunità per trasformazioni urbane Low Carbon

RICCARDO PRIVITERA,  
VALENTINA PALERMO  
FRANCESCO MARTINICO  
E PAOLO LA GRECA

## Introduzione

I cambiamenti climatici rappresentano una delle più importanti sfide del XXI secolo. L'incremento esponenziale dei gas serra comporta un aumento delle temperature globali le cui conseguenze investono molti settori e i cui impatti costituiscono un notevole fattore di rischio per la città. Il fenomeno, la cui intensità e correlazione all'azione antropica è stata confermata dall'Intergovernmental Panel on Climate Change nel IV e V rapporto (IPPC, 2007; IPPC, 2013), è di scala globale, ma può essere affrontato localmente attraverso politiche, strategie e azioni di adattamento e mitigazione. Un documento centrale rispetto a queste questioni è il Protocollo di Kyoto (1997) che contiene obiettivi vincolanti e limiti di riduzione di emissioni per i paesi sottoscriventi e prevede il raggiungimento delle finalità attraverso due tipi di strumenti: politiche e misure, che avvengono all'interno di ciascun territorio nazionale e meccanismi flessibili, che invece riguardano interventi internazionali (Baggio, 2005). L'International Emission Trading (IET) permette ad uno Stato di comprare e vendere permessi di emissione al fine di raggiungere il proprio obiettivo, il Clean Development Mechanism (CDM) e il Joint Implementation (JI) consentono ad uno Stato di realizzare progetti a tecnologia pulita in un altro Stato in via di sviluppo o industrializzato rispettivamente, in cambio di crediti di emissione pari alla quantità netta di emissioni ridotta. I meccanismi flessibili previsti dal protocollo hanno validità sotto l'ipotesi che i cambiamenti climatici siano un fenomeno globale, tale per cui la riduzione di emissioni è valida ovunque essa sia condotta. Con i necessari adattamenti, stanno maturando anche a scala locale meccanismi di compensazione delle emissioni di anidride carbonica legati alle trasformazioni urbane. Nel Regno Unito, in particolare, nel corso dell'ultimo decennio si sono diffuse azioni di mitigazione correlate alle possibilità edificatorie, successivamente formalizzate nello strumento del Carbon Offset Fund (COF). Tali misure rappresentano una rilevante opportunità per gli strumenti di pianificazione e, più in generale, per la caratterizzazione low carbon delle politiche di trasformazione urbana, attraverso meccanismi di compensazione delle emissioni di gas serra capaci di

promuovere la qualità delle città dal punto di vista energetico ed ambientale.

#### Zero Carbon Homes

Dal dicembre 2006 con il documento consultivo “Building a Greener Future: Towards Zero Carbon Development” (DCLG, 2006a) il concetto di Zero Carbon Home è entrato a far parte delle politiche britanniche per la riduzione delle emissioni da gas serra. Contestualmente, è stato pubblicato il Code for Sustainable Homes (DCLG, 2006b), che prevede uno standard per la valutazione degli edifici il cui livello più elevato (L6) impone lo standard zero carbon (Lester, 2013; DCLG, 2011). Rispetto alla prima definizione, il concetto di Zero Carbon ha subito un’evoluzione in termini di principi e considerazioni. La politica prevede che tutti gli edifici residenziali di nuova costruzione siano Zero Carbon dal 2016, estendendo al 2019 l’obbligo per gli edifici ad altra destinazione d’uso. Vengono considerate nella procedura di calcolo soltanto le cosiddette regulated emissions cioè le emissioni derivanti da un uso dell’energia prevedibile (per riscaldamento, raffrescamento, acqua calda e illuminazione).

La politica zero carbon si basa su un sistema gerarchico di riduzione di emissioni (O’Rourke, 2010a, 2010b) secondo cui è possibile raggiungere il livello zero carbon con il solo uso di misure in situ (interventi sull’edificio o tecnologie low carbon) oppure mediante misure “a distanza” che permettono una compensazione delle emissioni restanti rispetto al livello minimo Carbon Compliance (Zero Carbon Hub, 2012; Zero Carbon Hub, 2013). Le misure sono articolate nei seguenti tre livelli:

1. Fabric energy efficiency, basata su interventi di efficienza energetica da introdurre nell’edificio stesso tali da ridurre la domanda di energia e raggiungere almeno lo standard minimo Fabric Energy Efficiency Standard (FEES);
2. Carbon Compliance è il livello minimo di riduzione di emissioni. può essere raggiunto mediante misure che permettono una riduzione di emissioni da adoperare in situ;
3. Allowable solutions, basate sull’investimento in misure e progetti “a distanza”, vista la difficoltà nel raggiungere lo zero carbon soltanto attraverso la combinazione di Fabric Energy Efficiency e Carbon Compliance.

Nel 2013 il Governo inglese ha lanciato una serie di consultazioni con oggetto le allowable solutions e nel 2014 è stato pubblicato il rapporto esito delle consultazioni, in cui, ancorché in assenza di un chiaro quadro normativo, viene accettata la possibilità di rispondere, in termini di allowable solutions, all’abbattimento della mancata quota di emissioni, non eliminate con misure in situ, attraverso lo strumento del Carbon Offset Fund (DCLG, 2013; DCLG, 2014).

#### Lo strumento del Carbon Offset Fund

Il Carbon Offset Fund è uno strumento che propone un meccanismo di compensazione della mancata quota di riduzione delle emissioni nell’ambito di progetti di trasformazione urbana e nuove realizzazioni. Il

“fondo di compensazione”, raccogliendo i contributi per tonnellate di Co<sub>2</sub> non abbattute, canalizza i ricavi in investimenti per altri progetti finalizzati alla riduzione di emissioni.

La costituzione di un fondo di compensazione deriva dall’esigenza di conseguire i target di sostenibilità imposti da regolamenti e normative locali e nazionali. Il raggiungimento di tali obiettivi mediante l’esclusiva applicazione di misure in situ risulta spesso troppo onerosa per l’investitore privato o in alcuni casi non attuabile per le caratteristiche fisiche dell’area di intervento. Stabilito un costo per tonnellata, viene effettuato il calcolo delle emissioni nette eccedenti del progetto e viene versata la quota corrispondente all’interno del fondo. In questo modo è possibile finanziare altri progetti, con obiettivi low carbon e di riduzione di emissioni, che difficilmente avrebbero un potenziale di realizzazione. Poiché questo è un meccanismo di compensazione, deve essere garantito il principio di addizionalità (McLeod et al., 2012), per cui gli investimenti devono essere addizionali rispetto a come sarebbero stati senza l’uso del fondo (O’Rourke, 2010a, 2010b).

Il Fondo può essere gestito interamente da un ente pubblico o può avere una struttura pubblico-privata. Nel Regno Unito sono state elaborate due possibili tipologie di accordo: la partnership e le cosiddette Special Purpose Vehicles che comprendono società per azioni e società a responsabilità limitata al cui interno le autorità locali assumono un ruolo ben definito (O’Rourke, 2010a, 2010b).

Essenziale per il corretto funzionamento del meccanismo è la determinazione del costo per ogni tonnellata di anidride carbonica non abbattuta in situ. La scelta della tariffa è determinante per il raggiungimento degli obiettivi ed è rilevante negli impatti socio-economici. La questione del prezzo è stata inserita nella fase consultiva governativa del 2013, il successivo rapporto ha portato alla selezione di tre possibili fasce di prezzo (basso, medio e alto), da sottoporre a revisione triennale per tener conto dei cambiamenti del contesto socio-economico (DCLG, 2013; DCLG, 2014). La scelta corretta del prezzo deve permettere il raggiungimento di un equilibrio tale per cui non si disincentivi la mitigazione in situ, fissando un prezzo troppo basso, né si renda troppo oneroso il pagamento delle mancate quote di abbattimento delle emissioni, attraverso prezzi di compensazione troppo alti. Gli studi condotti per il Carbon Offset Fund del Cambridgeshire (O’Rourke, 2010a, 2010b) hanno dimostrato che il prezzo idoneo è pari a 100 sterline per tonnellata, l’esperienza di Milton Keynes ha portato a stabilire una tariffa di 200 sterline a tonnellata (Energy Saving Trust, 2007; SDC-SPG, 2014; Energy Saving Trust, 2009) mentre le consultazioni governative hanno determinato una fascia di prezzo massima che va da 36 a 96 sterline. Nonostante la metodologia di calcolo e il valore delle tariffe non siano state definite e istituzionalizzate, sono stati stabiliti alcuni elementi imprescindibili nel processo decisionale (IPG, 2011): metodologie semplici e trasparenti, tariffe equilibrate

e legate alla scala di intervento della trasformazione urbana ma anche delle nuove realizzazioni.

#### I progetti finanziabili e le modalità

L'obiettivo principale del Carbon Offset Fund è assicurare l'abbattimento delle emissioni attraverso il finanziamento di interventi che garantiscano alla comunità almeno una riduzione di emissioni pari a quella per cui gli investitori privati hanno versato le quote. I progetti finanziabili possono essere di diverso tipo e a diversa scala: miglioramenti e realizzazione delle infrastrutture per la produzione e distribuzione dell'energia, agevolazioni per l'efficientamento degli edifici esistenti, investimenti in progetti legati alle energie rinnovabili, alla piantumazione di nuovi alberi come nel caso di Ashford (IPG, 2011).

I progetti sono finanziabili mediante sovvenzioni, contributi diretti e indiretti su progetti pubblici, finanziamenti, partecipazione pubblica privata o forme societarie. L'investimento in progetti locali di riduzione di emissioni può generare ulteriori ricavi da versare nel fondo stesso.

Non essendo ancora uno strumento istituzionalizzato a livello nazionale, nel Regno Unito le amministrazioni locali hanno scelto autonomamente il metodo più idoneo per raccogliere i fondi e canalizzarli. Uno degli strumenti maggiormente diffusi è però la Planning Obligation S106 (The planning Officers Society, 2011; DCLG, 2011b; Community Infrastructure Levy Regulation 2010 n°948; ODPM Circular 05/2005).

Paragonabile agli oneri di urbanizzazione italiani, tale strumento consiste in un accordo tra la pubblica amministrazione e gli investitori affinché, attraverso l'assunzione di oneri specifici per area geografica e tipo di progetto, questi ultimi possano realizzare l'intervento proposto. La Planning Obligation è lo strumento storico che assicura servizi ai nuovi insediamenti e che, nell'ottica della sostenibilità urbana e della Zero Carbon Policy, può essere utilizzato come mezzo di mitigazione degli impatti derivanti dai progetti stessi. Dal 2010 il potenziale della S106 è stato ridotto dall'introduzione del Community Infrastructure Levy (CIL), un contributo fiscale richiesto ai nuovi progetti di trasformazione urbana e nuove realizzazioni con il fine di investire in infrastrutture ripartendone i costi su più investitori. I due strumenti sono stati intesi come complementari con caratteristiche e sfere di intervento delineate, (The Planning Officers Society, 2011). Un dibattito in corso sta valutando se Planning Obligation e Community Infrastructure Levy possano essere considerati i meccanismi per il finanziamento del COF o se sia necessario istituire uno strumento specifico. Le riserve nell'uso riguardano la natura stessa di questi strumenti e la relazione con il COF. Le Planning Obligations, dopo l'introduzione del CIL, devono rispondere a determinati requisiti (DCLG, 2011b): necessari per l'accettazione del progetto dal punto di vista urbanistico, direttamente connessi all'insediamento (in termini spaziali) e adeguatamente e sufficientemente legati alla scala e al tipo di progetto. Il CIL non è utilizzato da tutte le amministrazioni, non riguarda tutte le tipologie

di progetto, fa riferimento, ai fini del calcolo, alla superficie linda piuttosto che alle emissioni e teoricamente non garantisce che l'uso dei fondi sia devoluto per investire in altri progetti di compensazione delle emissioni prodotte. Nonostante siano state già adottate e utilizzate da varie amministrazioni nel Regno Unito, la S106 e CIL non sembrano tuttavia costituire il giusto meccanismo di raccolta fondi all'interno di un COF riconosciuto giuridicamente. Una volta convalidate le Allowable solutions si pone dunque la questione centrale della ricerca e conformazione degli strumenti necessari per prelevare e convogliare i fondi nel Carbon Offset Fund attraverso una modifica di quelli esistenti o anche l'istituzione di nuovi.

#### Criteri spaziali, temporalità, scala ed equità

Il Carbon Offset è un meccanismo che per le sue caratteristiche permette la separazione degli aspetti localizzativi, finanziando un progetto situato in un luogo diverso da quello da cui provengono i fondi, e degli aspetti temporali in quanto il progetto può essere finanziato in una fase successiva. La separazione fisico-temporale è certamente un requisito necessario alla dimensione strategica delle scelte pianificatorie (progetti su cui investire, interventi da attivare, luoghi e tempi idonei di realizzazione) che permette di costruire una visione complessiva del territorio, degli assetti energetici e delle condizioni economiche del contesto.

Dal documento esito delle consultazioni (DCLG, 2014) emerge il ruolo fondamentale di una cornice politica di regolazione e caratterizzazione nazionale al cui interno inserirei COF di ogni autorità locale. La scala di azione dei Carbon Offset Fund può essere locale o avere carattere sovracomunale, come nel caso della Contea di Cambridgeshire (O'Rourke, 2010a, 2010b), dove si è ritenuto vantaggioso estendere l'azione oltre i confini comunali. Un territorio di azione esteso ed eterogeneo permette infatti di comprendere un numero e una varietà di progetti maggiore da cui ricavare contributi. Un COF a scala di area vasta ha un elevato potenziale economico, evita il frazionamento dei "fondi" tra le diverse municipalità, permette il finanziamento di un'ampia gamma di interventi e progetti per l'abbattimento di emissioni, alla piccola e grande scala, tenendo conto del carattere sovracomunale delle infrastrutture per l'energia. Nello stesso documento emerge anche la necessità di un criterio spaziale che leggi il progetto da cui provengono i contributi economici con l'intervento cui si applicano. Individuare aree alla scala di intervento sovracomunale al cui interno possa avversi la "corrispondenza biunivoca" tra progetti che finanzianno il COF e progetti "ricettori" degli investimenti, può garantire la semplicità di gestione del fondo e la tutela dell'equità.

#### Il caso Milton Keynes

La municipalità di Milton Keynes (Buckinghamshire, Regno Unito), una delle più note fra le New Towns inglesi e da sempre attenta ai temi della sostenibilità, si è dimostrata pioniera anche nell'applicazione dei principi low carbon e di efficienza energetica. Questo

atteggiamento è dimostrato già a partire dall'ambiziosa politica D4, inclusa nel Council Local Plan, adottato nel 2005 (PRP Architects, 2010) che prevedeva che tutti i nuovi progetti con più di cinque unità abitative o oltre i 1000 mq dovessero garantire emissioni zero di CO<sub>2</sub> o assicurarne la compensazione, includendo tecnologie rinnovabili, la gestione sostenibile dell'acqua, la minimizzazione degli sprechi e l'uso di materiali da costruzione sostenibili. Ma soprattutto tra il 2006 e il 2008 a Milton Keynes è stato istituito il primo Carbon Offset Fund del Regno Unito (MKC SPD, 2007; PRP Architects, 2010; Energy Saving Trust, 2007). In questo caso il contributo viene versato una volta, attraverso la Planning Obligation S106, ed è pari a 200 sterline per tonnellata di anidride carbonica non abbattuta. Il metodo di calcolo usato per ottenere la tariffa da versare nel fondo consiste nel suddividere l'ammontare dell'uso energetico nelle diverse fonti, moltiplicare il risultato per ciascun fattore di conversione per ottenere il corrispondente valore di emissioni, moltiplicare il totale per la superficie dell'edificio, ottenendo il risultato in tonnellate l'anno, e infine moltiplicare per la tariffa di £200. Il fondo è gestito dal MK Council, l'agenzia energetica locale (USEA) e dalla National Energy Foundation. Il fondo è stato utilizzato per finanziare l'isolamento di circa 3.000 abitazioni nel 2008, portando a un risparmio di 2,698 tonnellate di CO<sub>2</sub> per anno (PRP Architects, 2010). Nel 2012 è stato istituito il Milton Keynes Boiler Cash Back Scheme, un incentivo pari a £150 per la sostituzione di vecchi boiler inefficienti con nuovi in classe energetica A, finanziato attraverso il COF.

#### Riflessioni e prospettive

Il Carbon Offset Fund rappresenta uno strumento flessibile e strategico per la sostenibilità degli interventi urbani e la loro caratterizzazione low carbon. La sua grande potenzialità è quella di proporre un meccanismo di compensazione delle emissioni derivanti da trasformazioni urbane, riducendone gli impatti, e allo stesso tempo di offrire uno strumento economico per il finanziamento di progetti finalizzati alla riduzione delle emissioni e al miglioramento delle condizioni urbane dal punto di vista energetico-ambientale.

L'esperienza inglese del COF consente di porre le basi per una riflessione sulla possibile trasferibilità di tali pratiche nel contesto italiano. Emerge con grande chiarezza la necessità di una politica nazionale che definisca una cornice di previsione degli strumenti legati ai temi della sostenibilità energetica applicabili alla scala locale e strettamente connessi alle scelte urbanistiche. Ma risulta anche evidente l'esigenza di una maggiore consapevolezza sull'importanza dei temi energetici alla scala urbana e sul fatto che il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità e di riduzione dei rischi da cambiamenti climatici comporti inevitabili costi per i privati e la collettività.

Da un'altra prospettiva, lo strumento del COF può però essere letto come un'ulteriore occasione per imporre oneri legati ai processi di trasformazione edilizia ed urbana che in Italia, in una fase di profonda crisi del settore da molti attribuita ad un eccesso di

tassazione (Sforza Fogliani, 2014), si sommerebbero drammaticamente ai già rilevanti oneri di urbanizzazione. All'interno di questo fragile quadro economico, il COF potrebbe invece essere proposto come uno strumento di contrattazione pubblico-privato della "qualità ed efficienza energetica urbana". Il fondo di compensazione può quindi divenire una risorsa per guidare le trasformazioni urbane nella direzione del raggiungimento di elevati standard qualitativi in termini di sostenibilità energetico-ambientale, legandolo a precise scelte urbanistiche. Il contributo economico all'interno del COF, legato alle emissioni non abbattute nell'ambito degli interventi di trasformazione, potrebbe essere "scambiato" con interventi progettuali aggiuntivi rispondenti a precisi criteri di qualità urbanistica che rappresentano misure indirette di abbattimento di CO<sub>2</sub>, come ad esempio localizzazione degli insediamenti in prossimità dei nodi del trasporto pubblico, contenimento di consumo di suolo, accessibilità ciclo-pedonale, mix funzionale con l'introduzione di funzioni terziarie oltre la residenza, servizi ed attrezzature di pubblica utilità, infrastrutture verdi. Legando meccanismi compensativi ad aspetti localizzativi e qualitativi degli insediamenti, il COF, in queste condizioni, si configurerebbe come uno leva fiscale da utilizzare per spingere verso le scelte urbanistiche più consapevoli della necessità di ridurre la componente energetica (SPECIAL project, 2013-2016). La promozione di queste azioni può anche avvenire attraverso un processo di negoziazione con gli investitori immobiliari, mirato ad individuare scelte che riescano a contemperare la redditività dell'investimento con l'efficienza energetica, con un vantaggio collettivo quantificabile e quindi scambiabile con una riduzione dell'onere compensativo. Le azioni che appaiono particolarmente efficaci per raggiungere questo obiettivo sono quelle di incentivazione del mix funzionale e di integrazione con infrastrutture verdi, utili a mitigare l'isola di calore e a promuovere la mobilità dolce. Sono scelte che, se ben calibrate, possono essere utili per garantire il successo economico dell'intervento immobiliare e, allo stesso tempo, assicurano una oggettiva riduzione dei consumi energetici, in particolare di quelli relativi alla mobilità. Un fondo di compensazione capace di promuovere la qualità e l'efficienza energetica della città da trasformare che accompagni la gestione dell'"offerta residua" di piani vigenti che non hanno ancora integrato le istanze dell'energia alle scelte strategiche complessive. Il COF dunque può essere concepito come strumento di transizione nella prospettiva che in un futuro molto prossimo esso possa essere superato da una nuova generazione di piani urbanistici intrinsecamente low carbon e quindi più consapevoli ed attenti alle tematiche del rischio e della sostenibilità da affrontare anche attraverso la chiave di lettura degli aspetti energetici.

#### Riconoscimenti

Questo lavoro di ricerca è stato condotto nell'ambito del progetto europeo "Spatial Planning for Energy in

Communities In All Landscapes” (SPECIAL) proposto nell’ambito del programma Intelligent Energy Europe 2007-2013 e promosso dal lead partner Town and Country Planning Association (TCPA) di Londra ([www.special-eu.org](http://www.special-eu.org)).

#### Note

1 Formulato a livello internazionale nel 1972 dall’OCSE, riconosciuto definitivamente come principio ambientale europeo nell’Art. 174 dell’Atto Unico Europeo, 1987.

#### Bibliografia

Baggio, P. (2005), Cosa è il protocollo di Kyoto? Materiali del workshop “Il protocollo di Kyoto: un approccio conoscitivo” Facoltà di Ingegneria - Università di Trento.

Community Infrastructure Levy Regulations 2010 n°948, House of Commons, London.

DCLG, Department for Communities and Local Government (2006b), Code for Sustainable Homes A step-change in sustainable home building practice, Department for Communities and Local Government, London.

DCLG, Department for Communities and Local Government (2011b), Community infrastructure Levy- an overview, London.

DCLG, Department for Communities and Local Government (2013), Next steps to zero carbon homes – Allowable Solutions - impact Assessment.

DCLG, Department for Communities and Local Government (July 2014), Next steps to zero carbon homes – Allowable Solutions - Government response and summary of responses to the consultation.

DCLG, Department for Community and Local Government (2006a), Building a greener future: Towards zero carbon development-consultation.

DCLG, Department For Community and Local Government (May 2011a), Zero Carbon Homes impact assessment

IPCC (2007), Fourth Assessment Report: Climate Change 2007 (AR4).

IPCC (2013), Fifth Assessment Report: Climate Change 2013 (AR5).

IPG (2011), Draft Interim Planning Guidance: Climate Change Mitigation, Sutton (UK).

Lester, P. (2013), House of Commons Standard Note SNo6678Zero Carbon Home, section Science and Environment

McLeod, R. S., Hopfe, C. J., Rezgui, Y. (2012), “An investigation into recent proposals for a revised definition of zero carbon homes in UK” in Energy Policy 46 (pag. 25-35).

MKC SPD, (2007), Milton Keynes Council Supplementary Planning Document - Sustainable Construction Guide, Milton Keynes.

ODPM Circular 05/2005, Office of the Deputy Prime Minister, Eland House, Bressenden Place, London.

O'Rourke, T., Ltd (2010a), Decarbonising Cambridge: A renewable and low carbon energy study for Cambridge City Council- Final Report, Cambridge.

O'Rourke, T., Ltd (2010b), Scoping Report:Feasibility of a Carbon Offset Mechanism for Cambridgeshire for Cambridgeshire Horizons - Final Report (Technical Report),Cambridge.

PRP Architects (2010), Milton Keynes: A Sustainable Future A Low Carbon Prospectus,Milton Keynes

SDC-SPG (2014), Sustainable design and construction - Supplementary planning guidance,London plan 2011 implementation framework, Greater London Authority, London.

Sforza Fogliani, C. (2014), “Troppo fisco causa la distruzione delle case”, in [www.confedilizia.it](http://www.confedilizia.it) consultato il 15 ottobre 2014

SPECIAL project (2013-2016), in [www.special-eu.org](http://www.special-eu.org), consultato il 15 ottobre 2014

The Energy Saving Trust (2007), Energy in planning and building control- Milton Keynes.

The Energy Saving Trust (2009), The Energy Saving Trust’s recommendations for planning policies: Case studies - Examples from Development Plan Documents.

The Planning Officers Society (2011), Section 106 Obligations and the Community Infrastructure Levy - An advice note, London.

Zero Carbon Hub, AECOM (2012), Informing the Part L 2013 consultation, Fabric Energy Efficiency for part L 2013-Classification Methodology for different dwelling types, Zero Carbon Hub, Milton Keynes.

Zero Carbon Hub, NHBC Foundation (2012), Allowable solutions, evaluating opportunities and priorities, Zero Carbon Hub, Milton Keynes.

Zero Carbon Hub, NHBC Foundation (2013), Zero Carbon strategies for tomorrow’s new homes, ZeroCarbon Hub, Milton Keynes.

## Recycling the Urban Block: A Strategy Towards a Sustainable Regeneration of High Density Areas

### ALCESTIS. P. RODI

The Greek Maison Dom-Ino  
As an urban generator

If anything typifies the cities and architecture of the 20th century around the world it is, with a few exceptions, the repetition of François Hennebique’s reinforced concrete construction system in 1892, which unified the elements of the structural design layout, columns, beams and slabs into a single monolithic

structure. On the basis of this, and in response to the destruction of Flanders during the WWI, in 1914, Le Corbusier proposed the Maison Dom-Ino, a reinforced concrete structure that could be reproduced en masse. Over these same past 100 years, Athens has been transformed from a small, neoclassical city to a diffused modernist metropolis. The greatest part of urban fabric has been uniformly produced by the pair 'street and city block', without variety, as a result of the extensive repetition of the apartment building through the "antiparoché" (quid pro quo) system. The reasons why this type of apartment building, related to but -given its lack of spatial innovation- not identical with the Maison Dom-ino, was adopted on a mass scale were the ease of construction, the low cost, the long life expectancy of the building and its design/use flexibility. The lack of capital and the small building plots shaped it as a type and led to the rise of the "antiparoché" system as a production process. Based on private initiative and interpersonal relationships it provided the immediate urban, as well as its suburban version, solution to the housing problem, through processes that were, perhaps paradoxically, a peculiar type of truly participatory design, within little time and with little social cost. The prevalence of this form was the result of a mobilisation of young engineers, the limited capital available and the flexible forms of organisation, which responded directly to the need to modernise the lives of the broader strata of the population, through the increase of the building stock. The layout of the Greek apartment block was based on the European, primarily French, tradition of the 19th century, as codified by Julien Guadet (1902). Each apartment was arranged into three zones (living areas towards the street, utility spaces and circulation in the centre, and sleeping areas towards the un-built space at the back regardless of orientation). The problems relating to the management of the building, the insufficient lighting and ventilation, the lack of common use areas, the minimisation and fragmentation of the un-built area were only acknowledged in retrospect, when the housing problem ceased to be quantitative and became qualitative. In the past few years, natural ageing, lack of maintenance, abandonment by the original tenants and current economic crisis have intensified the initial problems. The realisation of the intensity and interconnectedness of the problems and their projection into the future, led us to conducting an analytical investigation of the question of the reconfiguration of the apartment building and the development of a design tool for its methodical treatment through design itself, with an eye on the scale of the city (Rodi, 2008).

#### As a tool for urban regeneration

The potentials for the survival of the built environment in Athens must be sought primarily through the mechanisms that shaped it. As such, the apartment building constitutes the main scale for intervention and the private sector the main agent. The regeneration strategy proposed here is a ladder of intervention,

where the "whole", the city, is improved through the modification of the "unit", the apartment building. This proposal introduces the concept of urban regeneration to the level of the city block, the part or parts of adjacent blocks. It sees the buildings, of which the block is comprised, as elements in a potentially unified system.

By excluding extreme, top-down approaches, such as the wholesale demolition of sections of the city<sup>1</sup> or the obligatory preservation of the existing fabric<sup>2</sup>, this strategy proposes acupunctural interventions to the built volume, so that it can serve new activities and enhance existing ones. The proposal preserves the apartment buildings that deserve to be preserved, demolishes those that cannot be repaired and intervenes selectively in others, so as to modernise them and to give them the tools to face the critical problems of a 21st-century city.

It is an economically and technically feasible intervention that identifies and utilises the positive aspects and points of the "unruly" complexity of the urban fabric and achieves the greatest desirable change with the least social and cultural disturbance. As a form of intervention, it is deemed appropriate for the apartment building for the following reasons:

- It addresses the architectural type itself, which is repeated in the urban fabric.
- The static system of the apartment buildings is an "open" system, which can accept interventions and changes relatively easily.
- It is a detailed process on a small scale, during which noteworthy buildings or groups of buildings can be preserved and showcased.

As for the uses that will be hosted after the regeneration, they must not be chosen at random but must be associated with the city block and the fabric in which the apartment block is located, so as to promote the economic, social and environmental changes that contemporary reality demands.

#### Qualitative descriptors

##### An antidote to urban sprawl

Among the factors that create a pressing need for intervention in the urban apartment buildings is the demand for housing in the city centre, an antidote to urban sprawl. This demand began with the energy crisis and it is intensified because of the economic crisis. Today, the urban apartment functions as a "geographical reaction" to the spatial distance between residence, work and recreation which resulted from the population movement to the suburbs in recent decades, as well as an "economic reaction" to the much more expensive suburban house the commuting cost and the reconsideration of their lifestyles by population groups.

The desire or need for a "return to the centre" presupposes an upgrade of the urban apartment. Living standards in the suburbs, however, insist upon and seek their new integration into the urban corpus. In order to be attractive, the apartment in the urban

apartment building, must be “bright and airy”, “green”, versatile, comfortable, functional, with sufficient open areas, parking space; in other words, it must have many of the features of the suburban house. Social and technological changes also create pressure for intervention in the apartment buildings of the city centre. Data show that 17% of families with children are now single-parent families and single-person households are 20% of the total (Hellenic Statistical Office, 2001). Because of the internet, new forms of employment emerge. The residence often houses a workplace and sometimes, even substitutes for it. This phenomenon will intensify due to part-time work, reduction in hours, etc. A necessary precondition for the survival of the Athenian urban fabric is the introduction of new and “green” technologies. In order for apartment buildings to be made environmentally-friendly, different approaches are required. The Greek apartment building must, then, be reorganised in order to serve the needs of a modern economy based on knowledge production and tourism. It is self-evident that the redesign will be done so as to ensure accessibility for people with disabilities who are generally excluded by the current urban fabric

#### A continuous territorial depth

The Greek apartment building has been criticised because it produced monotony on the level of both building and city. Even so, in addition to providing an effective solution to the housing problem, further positive characteristics of the apartment building must be noted. It presents a relative diversity. Although it began as a building type, as a residential building, it quickly evolved into an architectural type, that is, an arrangement of spaces suitable for housing almost any kind of use and any kind of user, independent of the place and the users' different professional and economic situations, lifestyles, origins, family status, etc. Ultimately, the apartment building was intertwined with the modern way of life of the contemporary Greek. The urban apartment typifies the image of his “home”. Even when he abandons the centre and moves to the outskirts of the city, the house that he may build there repeats attributes and interior arrangements of the apartment building.

The morphological relationship among apartment/apartment building/building block/street reveal a gradual transition from the personal space of the individual user, to the private space of the family and finally to the public space of the community that is absent in many other building types.

Considering the street as the public space, the entrance to the apartment building is a semi-public space that extend the public into the private. The staircase and landings are semi-private spaces for the chance encounter and interaction of the tenants. The balconies of the façades are semi-public, albeit inaccessible, spaces that extend the private in the public space. Within the apartment, the private spaces of living and dining rooms are placed on the front in visual communication with the public space. The semi-per-

sonal bedrooms are located in visual communication with the semi-private space of the un-built area in the centre of the building block. Personal spaces, such as bathrooms, are located in a “protected” position at the light wells in the centre of the apartment.

#### Towards a sustainable and resilient urban development

For an urban regeneration/development project to be successful it must be “sustainable”. With today's technical knowledge, the natural ageing of the apartment building can be slowed down. The extension of the lifespan, however, is not necessarily also accompanied by “sustainability”. Sustainable urban development seeks to improve the urban environment, the quality of life and, at the same time, reduce negative influences so as to achieve a balance. The Greek apartment building is called upon - given the changes in owners/users, ways/quality of life, and, above all, uses - to confirm its suitability and future usefulness. The need to redefine the apartment building as a building type and, above all, as a factor in the composition of the city block, becomes urgent, so that it is able to follow and promote modern economic, social and environmental changes and demands.

Recently, climate change and economic crisis have made urban resilience a central focus of research. Urban resilience is the capacity to quickly restore the city to an earlier or higher standard of balance after one or more successive incidents of economic, social, material or environmental disruption or crisis is important. In the case of the Greek city, the ability for urban resilience per se is not necessarily wholly positive or desirable. Athens, for example, as an urban agglomeration, could be characterised as resilient, since it has been inhabited continuously for several thousand years. Even so, the recent economic crisis suddenly reversed its relatively “desirable” image and condition, with significant and perhaps irreversible consequences for its society and environment. As such, it is not enough for Athens simply to return to its pre-crisis situation, but its development/transition to a higher standard is required, which will fulfil the many contemporary dimensions of sustainability.

#### Design actions

In order for the Athenian urban fabric to be able to respond to contemporary conditions and future changes, a series of design interventions is proposed that will alter the form of the building mass.

The possible design actions are:

- a. Preservation of the building, with or without modifications to the interior of the apartment building
- b. Removal of building mass, from the extremes or from the body of the apartment building
- c. Additions to the building mass, along the length or height of the body of the apartment building
- d. Reconfiguration of the building mass, with removals from within the outline of the apartment building

The possible scales of implementation in whole or in

part, individual or in combination are (a) city blocks, (b) apartment building and (c) apartments.

The total of possible combinations of actions and scales of implementation constitutes the proposed tool of regeneration of the decaying urban fabric.

On the level of city blocks, possible activities to be implemented are:

- Removal of a section of the city block so as to secure outdoor space.
- Complete preservation of significant city blocks for reasons of historical continuity and heritage protection.
- Functional integration of adjoining city blocks via underground or aboveground accesses.
- Unification of nearby apartment buildings, in whole or in part. The contiguous placement of buildings and, as a rule, small difference in level between the slabs of two adjoining apartment buildings due to height restrictions and maximum exploitation, favours such forms of intervention. In this way, the city block can house uses that require a greater surface area than that offered by the apartment building as a unit.
- Reconfiguration and reduction in number of the vertical circulation cores. Two or more small apartment buildings could be served by one vertical circulation, so as to economise on space and energy. The stairwells that are not needed may be used as emergency exits, be converted into large elevator shafts, or into patios or enclosed private or public areas.
- Unification of un-built areas within the city block and unification of roofs of adjoining apartment buildings with the aim of creating green space and open common areas.
- Addition of sheds or small buildings within the inner un-built area of the city block to serve common functions.

On the scale of apartment buildings, possible actions are:

- Whole or partial preservation of the building. Apartment buildings of noteworthy architectural and historical interest can be preserved whole, while others which may be considered protected partially (e.g. façades).
- Vertical addition of storeys so as to accommodate new building volume with modern specifications.
- Total or partial removal of storeys that contribute to the creation of semi-open spaces. At higher levels the removal of storeys contributes to better ventilation and lighting of the lower levels, while on the street level a pilotis or access to the inner un-built area of the plot from the street is created, either for parking or better use of the plot.
- Removal of vertical sections that can be done with the goal of widening light wells to improve the natural ventilation and sunlight to the building.
- Vertical additions can be done, for example, with the goal of installing elevators in mid-war apartment buildings, or constructing emergency exits in post-war ones.
- Reconfiguration of apartments, horizontally or

vertically. Two apartments can be converted into one larger one, etc. At the opposite, one large apartment intended for a nuclear family may be divided into two or more, so as to cover the needs of the elderly, couples, a single parent family, etc. Finally, with the unification of two apartments on successive storeys, the duplex apartment type can be incorporated into the apartment building.

• Reuse of roofs as a garden for the whole building. An area for the congregation and recreation of the tenants of the apartment building or city block as well as a service area for rubbish disposal.

On the level of the apartments, possible design actions are:

- Removal of spaces within apartments for the purpose of qualitative upgrading of the apartment through the creation of semi-open areas or balconies.
- Addition of closed areas or balconies with the purpose of improving living conditions.
- Creation of a projecting closed space (oriel window).
- Redesign and reduction of the circulation surface area in the apartment.
- Removal of the street-side zone of ground-floor apartments to create a common-use portico.
- Unification or subdivision of rooms within one apartment or in adjoining ones so as to accommodate the individual needs of tenants.

The above actions do not foresee the increase of the realised total surface area/building coefficient within the city. They aim for qualitative improvement, not quantitative expansion. The proposed tool is a (re)design idea on an urban scale for the Greek city, a typology of “solutions” for its “acupuncture” regeneration. Its efficacy depends upon the creative ingenuity of the architects as well as on the evolution of the institutional, economic and organisational framework and a change in the mentality of the agents involved and of every interested party, which will facilitate its implementation and will “convince” the most important centre of power: the citizens.

#### Notes

1 Demolition on a proportionately large scale will result in interrupting the historical continuity of the fabric and drastically modifying the composition of the population. This is a bold intervention which, if implemented on such a complex fabric such as that of Athens carries of the risk of irreversible errors.

2 In such case, the commercial value of the built volume will be reduced, as it will be difficult to incorporate new uses and needs into them. A gradual decline and abandonment will result in a further downgrading of the areas where they are located (same happened to neoclassical buildings).

#### References

- Guadet, J. (1902), *Eléments et théorie de l'architecture. Cours professé à l'Ecole nationale et spéciale des beaux-arts*, Aulanier, Paris  
Holling, C. S. (1973), “Resilience and stability of ecological systems”, *Annual Review of Ecology and*

Systematics, 4 (pp. 1-23)

Rodi, A. (2008), Creating the Creative Block: Towards a Design Tool for Urban Regeneration, PhD Thesis, IFoU, TU Delft

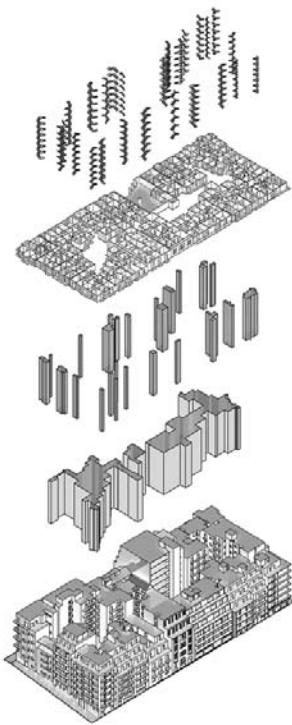


Figure 1 – IMAGE TO BE CHANGED!!!

## Un'Europa al bivio: l'Agenda urbana europea tra nuova scelta strategica e nuova retorica condivisa

CRISTIANA ROSSIGNOLO  
E SILVIA SACCOMANI

### Introduzione

Nonostante i Trattati europei non prevedano l'obbligo di sviluppare una politica urbana, da 25 anni l'Unione europea sostiene azioni per le città che, nonostante diverse criticità, hanno dato luogo nei diversi paesi a esperienze interessanti. La nuova politica di coesione 2014-20 fa esplicito riferimento all'importanza della 'dimensione urbana', ma il modo con cui verrà attuata non è chiaro e sarà determinato da molti fattori: da un'Europa oggi molto debole, dagli atteggiamenti dei governi nazionali (in particolare l'Italia), ma anche dalla capacità delle città di assumere tale compito. Non è da sottovalutare la criticità di alcuni elementi - una svolta concreta nelle politiche e nelle strategie

europee mai attuata, i tentativi di rescaling poco chiari e molto modesti, la maggior responsabilità alle città ancora molto utopica -, che per alcuni Stati membri sono più evidenti e che sembrano penalizzare alcune realtà come l'Italia.

Il paper è organizzato nel seguente modo: una prima parte contiene alcune riflessioni su quale potrà essere la futura politica urbana europea a valle di oltre 25 anni di politiche nell'Europa delle città e per le città e una seconda con alcune considerazioni su come si colloca l'Italia in questo contesto, con particolare riferimento al ruolo che avranno o potranno avere le nuove Città Metropolitane.

25 anni di sostegno alle città: una futura politica urbana europea?

Dal 1989 l'agenda politica dell'Unione europea si fonda su una 'dimensione territoriale' e, nonostante i Trattati non prevedano l'obbligo di sviluppare una vera e propria politica urbana, le città sono al centro di azioni e politiche di diversa portata.

Secondo il principio di sussidiarietà espresso nel 1992 con Maastricht, il processo di integrazione europea per il riequilibrio e la coesione dei territori comunitari, trova nell'Europa delle città un punto cardine. Inizialmente l'Unione europea, nel corso di una fase esplorativa iniziale, ha assunto un ruolo sperimentale di "osservatore", ma negli ultimi dieci anni le sue raccomandazioni e le attività sono diventate sempre più concrete attraverso programmi (ad esempio URBAN I e II)<sup>1</sup>, la promozione di studi, ricerche e la diffusione di 'buone pratiche', nonché il sostegno a progetti innovativi in tutta Europa (Atkinson e Rossignolo, 2008). Nonostante la varietà (e a volte forse la dispersione) e le dimensioni spesso limitate, queste azioni hanno dato luogo nei diversi paesi europei a esperienze interessanti, in particolare in quelle realtà più propense "a recepire e a metabolizzare l'innovazione in corso" (Janin Rivolin, 2002, p. 26), anche se non comparabili per rilevanza ed efficacia con tradizioni più mature di alcuni paesi europei, che hanno saputo sfruttare l'innovazione nelle pratiche congiuntamente con la domanda e l'emergere delle nuove questioni urbane su temi forti e strategici (rigenerazione urbana, giustizia sociale, mobilità sostenibile, green city, ecc). Non si può tuttavia negare che alcune esperienze siano state molto limitate: alcuni "esiti non possono essere considerati all'altezza delle aspettative" (Monaco, 2013, p. 110) perché sono "il frutto non di una politica unitaria, ma della somma di azioni contraddittorie e collusive" (Cremaschi, 2014, p.). Molte parole d'ordine delle azioni promosse dall'Ue sono diventate pure retoriche e si sono diffuse come 'narrazioni' grazie alla loro europeizzazione. La marcata enfasi verso azioni bottom-up, molto più coesive e inclusive di un tempo almeno sulla carta, non ha trovato nelle pratiche una giusta corrispondenza.

Ma se la 'dimensione urbana' è fondamentale per il raggiungimento di un "equilibrio territoriale e lo sviluppo armonioso" e la coesione territoriale (economi-

ca e sociale) attraverso lo spazio europeo (CEC 1999, 2004, 2008), non si può dimenticare che l'obiettivo generale dell'Ue è sempre quello di migliorare la competitività dell'Europa. Tale approccio è alla base della strategia Europa 2020 (CEC, 2010), in cui l'accento sul raggiungimento di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva è incorniciato dalla necessità di recuperare competitività o subire il declino. Questa focalizzazione territoriale è solo gradualmente emersa nel periodo post 2000, infatti le strategie di Lisbona e Göteborg non ne fanno esplicita menzione. Ciò nonostante, negli ultimi dieci anni nell'Ue è emersa una crescente enfasi sullo sviluppo territoriale e sulla coesione, e sull'inclusione della coesione territoriale nel Trattato di Unione europea. Approccio che più recentemente è diventato strettamente associato con l'approccio place-based (Barca, 2009).

Lo scenario per il periodo di programmazione 2014-2020 per il raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 non solo riconferma la trasversalità della tematica urbana rispetto alle politiche comunitarie, ma anche il carattere di mainstream specifico dell'Ue (2013), attraverso il sostegno finanziario di progetti per lo sviluppo urbano sostenibile (azioni integrate<sup>2</sup> e azioni innovative<sup>3</sup>) e di interventi rivolti a fare networking sostenendo le reti di scambio di conoscenze sui temi dello sviluppo urbano per il dialogo diretto tra le città, ma anche tra le città e la Commissione.

Nonostante alcuni sviluppi positivi recenti e gli indubbi progressi nello sviluppo di un'Agenda urbana europea di cui molto oggi si discute, le questioni urbane rimangono ancora relativamente marginali rispetto alle attività 'tradizionali' dell'Unione e della Commissione europea. Le condizioni oggi non sono ancora mature per una politica urbana europea 'esplicita', anche se ci sono alcuni passi che la Commissione europea sta facendo per creare un 'consenso'. Questo è il motivo per cui il termine *acquis Urbain* è stato sempre più utilizzato (CEC, 2009) a suggerire la costruzione di una metodologia europea comune di intervento, un corpo di conoscenze e di esempi di azione, di "buone pratiche" che hanno privilegiato l'attenzione ai territori locali e alla diffusione di "valori culturali comuni", all'apertura dell'arena degli attori, ad un 'saper fare' nelle città.

Nel nuovo periodo della politica di coesione c'è il potenziale per un maggiore accento sulla 'dimensione urbana', ma molto dipende dai negoziati tra la Commissione europea (in particolare la DG Politica regionale e urbana) e gli Stati membri. E molto dipende anche ruolo delle città in tale processo, trattate come 'beneficiari passivi' o 'partecipanti attivi'.

La politica di coesione ha fornito una serie di nuovi strumenti rilevanti per la 'dimensione urbana', a testimoniare una vera volontà di rescaling, attraverso l'apertura verso ambiti territoriali più vasti a geometria variabile con l'innalzamento di rango degli assetti territoriali, in particolare attraverso gli Investimenti territoriali integrati (ITI) e il Community-led Local Development - Sviluppo locale di tipo partecipativo

(CLLD). Inoltre, l'uso generale (o mainstreaming) dell'approccio LEADER, che ha molto in comune con URBAN, offre un maggiore incoraggiamento per gli Stati membri e le autorità di gestione ad adottare un approccio più integrato e territorialmente concentrato permettendo alle comunità locali di assumere un ruolo leader nella progettazione.

Come si colloca l'Italia in questo contesto

Viste le incertezze che caratterizzano ancora l'elaborazione dell'Agenda urbana europea, e in attesa di capire se questo porterà effettivamente alla richiesta di elaborare un'Agenda urbana nazionale, ma forse anche Agende urbani locali, può essere utile riflettere su qual'è la situazione delle città italiane che, nell'ultima ipotesi, si troverebbero a fronteggiare tale compito. Come ricordato precedentemente, la stagione delle politiche urbane, in particolare quelle cosiddette di rigenerazione urbana, di origine europea ha avuto in Italia uno sviluppo non indifferente. Non sempre gli esiti concreti sono stati del tutto positivi, ma indubbiamente le politiche urbane messe in campo dall'Europa nei tre periodi di programmazione (1994-99, 2000-06, 2007-13), in particolare nei primi due, hanno avuto riflessi importanti non solo sulle politiche e sulle pratiche messe in campo a livello locale, ma anche sul dibattito e sulle elaborazioni di carattere teorico (Carpenter, 2006; van den Berg et Al., 2007); anche se, talvolta, c'è stata, soprattutto nelle pratiche, un'assunzione acritica di affermazioni sull'evoluzione delle situazioni urbane sia dal punto di vista dei cambiamenti fisici, funzionali e territoriali in generale (il ritorno alla città<sup>4</sup>), sia dal punto di vista dei cambiamenti delle politiche (attrattività, competitività, ...). Marco Cremaschi scriveva recentemente (2014, cit.) che, visto il retaggio storico che caratterizza le città europee e ancor più quelle italiane, diventa necessario "un forte richiamo alla specificità storica della traiettoria locale, un parallelo specifico (tutto sommato, eccezionale e privo di confronti) tra forma istituzionale e territoriale" (p.). Partendo da questa affermazione è innegabile che una nuova politica per le città, un'agenda urbana, nel caso italiano richiede, forse più che in passato, molta articolazione e scarsa omologazione: si pone la necessità di declinare diversamente sia il tema della coesione territoriale, sia il tema dell'innovazione e della competitività contro il declino che pure, presumibilmente, saranno al centro della nuova politica urbana europea.

Un tentativo di analizzare la multiforme realtà urbana e territoriale italiana era già stato fatto nel 2012 dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DSP), con la classificazione dei nuclei urbani in 'aree interne' e 'poli'<sup>5</sup> (DSP, 2012). Da quella analisi, sviluppata anche in vista delle nuove politiche europee del periodo 2014-20 (Barca 2012), emergeva, a nostro giudizio, non solo l'esigenza di un rilancio dei temi tipici della politica urbana europea - le città come motori di sviluppo, l'innovazione, la competitività, ecc. -, ma anche l'esigenza di coniugare, con un approccio multi-scalare, queste politiche tipicamente

urbane a politiche orientate alla tutela del territorio, alla promozione della diversità culturale e naturale, al rilancio dello sviluppo attraverso l'uso di risorse potenziali finora non ben utilizzate.

In un recente saggio A. Calafati (2014a) lamentava la scarsa conoscenza della realtà urbana italiana e delle trasformazioni che le città, non solo quelle grandi, ma anche quelle medie, che costituiscono gran parte del tessuto urbano italiano, stanno subendo per effetto della crisi economica, che dopo il 2008 ha avuto effetti molto pesanti in particolare in Italia, un "deficit" di conoscenza che, a suo giudizio, può anche essere di ostacolo alla progettazione di politiche urbane efficaci.

A questo insieme di traiettorie locali non del tutto note, nè forse adeguatamente analizzate, che rendono certamente non facile l'individuazione di un'Agenda urbana nazionale, si aggiunge oggi, dopo la L. 56/14 (legge Del Rio), un cambiamento nel panorama istituzionale, che riguarda, limitando il ragionamento alle regioni a statuto ordinario, quelle 10 Città metropolitane, le "grandi" - demograficamente, economicamente e politicamente - città italiane, che dovranno governare un territorio coincidente con le vecchie province. Queste Città dovranno sviluppare - accanto alla pianificazione generale territoriale e a quella di coordinamento ereditata dalle province - un piano strategico triennale, che appare l'ambito più corretto per avviare politiche urbane e programmi coerenti col nuovo scenario di programmazione europea, evitando "la somma di azioni contraddittorie e collusive".

Rispetto alle sfide della nuova Agenda urbana europea questi soggetti si trovano in una situazione contraddittoria da almeno due punti di vista:

- soggetti per certi versi ancora deboli perché costretti, dall'articolazione fisica, funzionale, economica e sociale dei propri territori<sup>6</sup>, a sperimentare rapidamente molti e diversi approcci di governo, evitando troppo forti irrigidimenti istituzionali, per permettere il dispiegarsi degli effetti di quelle pratiche di governance che già esistono nei loro territori (Saccomani, 2014), e che appaiono coerenti con quella nuova 'dimensione urbana' che sembra caratterizzare, almeno in parte, la politica urbana dell'Ue e la sua apertura verso ambiti territoriali più vasti a geometria variabile;

- soggetti teoricamente più forti nei confronti dei governi nazionali: coprono una percentuale rilevante del territorio nazionale, includendo le parti più economicamente sviluppate e nel contempo quelle maggiormente toccate dalla crisi, ma anche parti di territorio con potenzialità locali non ancora adeguatamente sviluppate, e per queste loro caratteristiche sarebbero in grado di sfruttare meglio di altre realtà urbane gli Investimenti territoriali integrati (ITI) e l'approccio CLLD; ma nel contempo più deboli perché non ancora in grado di affrontare e superare le situazioni asimmetriche e conflittuali che storicamente in molte situazioni hanno caratterizzato il rapporto fra il Comune centrale e il resto del territorio, con possibili conseguenze sul modo di intendere in maniera più o meno limitativa il ruolo e le caratteristiche delle

politiche urbane.

## Conclusioni

Il periodo di programmazione 2014-20 promuove azioni concrete dirette alle città, ma anche l'Agenda urbana europea. Il processo è in corso e non è chiaro che cosa sarà e chiederà la nuova Agenda: poche grandi sfide o una grande strategia? Un nuovo modo di lavoro? La dotazione di agende urbane nazionali? In questo panorama sono identificabili alcune criticità: non è ancora chiara una svolta concreta nelle politiche e nelle strategie europee; i tentativi di rescaling proposti ma sono ancora modesti; viene affermata una maggior responsabilità delle città, ma a questa per ora non sono seguite pratiche di coinvolgimento delle città coerenti. Queste criticità appaiono più evidenti per alcuni Stati membri e sembrano penalizzare in particolare realtà come l'Italia.

Strumenti come Investimenti territoriali integrati (ITI) e il Community-led Local Development - Sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) possono offrire un rafforzamento reale della dimensione urbana, ma almeno inizialmente vi è il rischio che gli Stati membri li utilizzino in modo settoriale, riproducendo esperienze del passato. Ciò potrebbe portare a comportamenti nazionali e regionali molto diversi (in molti casi sarà frutto di strategie preesistenti legate allo sviluppo di particolari aree urbane o gruppi di città paesi identificati come attori dello sviluppo economico nazionale). Molto dipenderà dal modo con cui verranno selezionate le città di azione, da come gli ITI verranno distribuiti e dal ruolo dei CLLD, ma anche dalla misura in cui la responsabilità di gestire lo sviluppo urbano sostenibile integrato sarà devoluta alle città. Questo sarà in parte determinato dagli atteggiamenti dei governi nazionali e delle autorità di gestione, ma anche dalla capacità delle città di assumere un tale compito. E in questo contesto un ruolo rilevante potrebbe essere svolto in Italia anche dalle nuove Città metropolitane.

## Note

1 In questi programmi si possono ritrovare alcuni tratti comuni, quali l'incoraggiamento a lavorare sulla rigenerazione urbana delle città, partendo dalle aree più problematiche con un'attenzione particolare agli abitanti (e alle loro istanze); le pratiche bottom-up che hanno alla base l'approccio integrato, la governance multilivello e i sistemi di partenariato pubblico/privato; infine il saper fare networking.

2 Si tratta almeno del 5% delle risorse FESR in ciascuno Stato membro nell'ambito dell'obiettivo Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione.

3 Si tratta di studi e progetti pilota diretti a identificare o sperimentare nuove soluzioni rilevanti a livello di Ue.

4 Se prendiamo in considerazione le province di Torino, Venezia, Firenze, Roma, Napoli e Palermo, emerge che nel decennio 2001-11 in questi territori, hanno visto tutti, esclusa la provincia di Napoli, un incremento demografico, a percentuale di popolazione che

abita nel comune centrale rispetto a quella che abita all'esterno è diminuita.

5 La natura di Area interna viene identificata soprattutto dalla "lontananza" dai servizi essenziali, mentre i poli sono classificati sulla base dell'offerta dei servizi (DPS 2012)

6 Le 10 Città metropolitane hanno territori molto diversificati per dimensione territoriale, dimensione amministrativa (si va dai 315 comuni di Torino ai 42 di Firenze), dimensione demografica ed economica (Calafati, 2014b), capacità pregresse di cooperazione intercomunale al loro interno.

#### Bibliografia

- Atkinson R. and Rossignolo C. (eds., 2008), *The Re-creation of the European City. Governance, Territory and Polycentricity*, Techne Press, Amsterdam.
- Barca F. (2009), *An Agenda For A Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Rapporto indipendente su richiesta di D. Hübner, DG-Regio, Brussels.
- Barca F. (2012) "Metodi ed obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2010." [<http://www.coe-sioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/12/Metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-dei-fondi-comunitari-2014-20.pdf>].
- Calafati A. (a cura di) (2014a), "The Changing Italian Cities: Emerging Imbalances and Conflicts", Working Papers 6, Gran Sasso Science Institute
- Calafati A. (2014b), "Città e aree metropolitane in Italia", Working Papers 1, Gran Sasso Science Institute.
- Carpenter J. (2006), "Addressing Europe's urban challenges: lessons from the EU URBAN Community Initiative", in *Urban Studies* 43 (pag. 2145-2162)
- CCE (2013), Regolamento n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al FESR, 17 dicembre 2013.
- CEC – Comitato ministri politiche spaziali (1999), Schema di sviluppo dello spazio europeo, EUROP, Lussemburgo.
- CEC (2004), A new partnership for cohesion. Convergence, Competitiveness, Cooperation, Third Report on Economic and Social Cohesion, Brussels.
- CEC (2008), Turning Territorial Diversity into Strength. Green Paper on Territorial Cohesion, EUROP, Luxembourg.
- CEC (2009), Promoting Sustainable Urban Development in Europe. Achievements and opportunities, Brussels.
- CEC (2010), Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Bruxelles, COM 2020 def.
- Cremaschi M. (2014), "Il secolo delle città? Non perdiamolo (di nuovo)", in *Urbanistica*, 152 (pag.)
- DPS (2012) Le aree interne: di quali territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree, [[http://www.dps.tesoro.it/aree\\_interne/doc/Nota%20Territorializzazione%20AI\\_03%20marzo\\_2013.pdf](http://www.dps.tesoro.it/aree_interne/doc/Nota%20Territorializzazione%20AI_03%20marzo_2013.pdf)].
- Janin Rivolin U. (a cura di) (2002), "L'innovazione comunitaria/Community innovation", servizio mono-

grafico, in *Urbanistica*, 119 (pag. 25-55).

Monaco F. (2013), "La Questione urbana nella politica di coesione tra approccio strategico e autonomia gestionale", in *Rivista economica del Mezzogiorno*, XXVII, 1-2 (pag. 99-120).

Saccommanni S (2014), "Torino: una Città Metropolitana di 315 comuni", *Urbanistica* n. 153, pag.

Van den Berg, L., Braun, E. and van der Meer, J. (eds) (2007) *National policy responses to urban challenges in Europe*, Ashgate, Aldershot.

## Tools of a "territorial design": an example of the integration of design in the public area policy

STÉPHANIE SAGOT  
AND JÉRÔME DUPONT

This study is part of a larger research project on the relationships at stake between design, creation, situation and territory within territorial development in France that we have been working on for several years now. The very same issue led Stéphanie Sagot to create and set up a centre of art and design – La cuisine – for the town of Nègrepelisse in Tarn-et-Garonne, France. She still is the centre's curator<sup>1</sup>.

We have been able to experiment a great number of projects that put together designers and public policies, whether it be in towns, counties, federations of municipalities or even departmental councils<sup>2</sup>. Therefore, we have been exploring the issue of the integration of design practices in public policies of territorial development through theoretical analysis but also from tangible experience on location. Our study shall more specifically deal with the elaboration and experiment of tools for a territorial diagnosis.

#### "Sensitive" diagnosis of the territory

A diagnosis commissioned by a public authority enables analysing and understanding territory in development projects. In spite of the diversity of tools, we can define 2 major and often paired up orientations. The first one favours quantitative methodologies based on geographical, socio-cultural or economical markers. The second one favours discussion with local players through more qualitative approaches such as "citizen diagnosis". We are therefore referring to knowledge of the territory as well as to coordination and dialogue between its players. Its aim is to establish a picture and a strategic analysis to define action. Its conclusion is a program that often proves most important in setting up call for bids responded

to by several types of professionals, most notably artists, architects and designers.

Our researches deal with what's at stake in the intervention of design once diagnosis tools are set up. Which means "project culture" is integrated long before strategic pre-orientation. Our work does not aim at replacing or synthesizing existing tools but at completing them in order to open territorial development to a multiplicity of point of views and a multiplicity of actors.

Through the integration in preliminary analysis phases of a "culture of making", we also try to create a stronger link between analysis phases and fulfilment. That is why the tools we suggest offer a possible link between territory in terms of memories and territory as a transforming entity.

The conceptual tools are gathered in what we call "sensitive diagnosis". This word can nowadays be found in certain emerging practices in which diagnosis is integrated to processes of creation, experiment and production, right from the beginning. Contextual artist Stephan Shankland set up program TRANS305 between 2006 and 2012 in Ivry-sur-Seine. He created the HCAQ<sup>3</sup> label – High Cultural and Artistic Quality – in reference to HQE – High Environmental Quality – which is now very often used in public projects. Stephan Shankland steps in the phases of territorial diagnosis using the words "sensitive diagnosis". Let's notice among similar initiatives currently being developed in France<sup>4</sup>, the Pôle des arts urbains that offers local authorities "actions-researches" based on a will to associate, through art, "new expertise of the urban factory"<sup>5</sup>.

The sensitive diagnosis we suggest has one thing in common with these initiatives - decompartmentalization of diagnosis and creation. It is different from them because it builds up from "contextual" design through the integration of designers-researchers.

What we refer to as "contextual design" can be distinguished by the use of location as creative driving force but also by its strong experimental dimension and its strong links with other creative fields<sup>6</sup>, most notably contemporary art and architecture. This is more in line with what Pierre Litzler - design and architecture researcher – considers the current phase of a "contemporary design" that can be distinguished by its "contextual, mobile and critical" dimension<sup>7</sup>.

Besides, contextual creation needs to be replaced in a wider historical but also interdisciplinary perspective since it first appeared in the 1970s<sup>8</sup>. Contextual design has to be apprehended within hybrid contemporary practices that infringe traditional classifications and that can be singled out, according to us, by what we call "situated-creation". The analysis we could lead in several of these practices in art and architecture made us define "situational-creation" as follows:

- Permanent interaction between autonomy – as creator – and heteronomy<sup>9</sup> – regarding creation process. Said interaction enables to encompass implication in the context while maintaining a critical point of view.

- Progressive undifferentiation of the traditional categories of praxis – as field of the action - and poiesis – as field of production, particularly the artistic one<sup>10</sup>. Said undifferentiation enables to understand the new links, in such practices, between production process and ability to act within socio-political concerns.

Our diagnosis is based on contextual design and situated-creation. It is characterised by a back and forth movement between a territory – considered as the project's permanent basis – and a project – considered as an investigation tool of the territory. It is made of two types of conceptual tools: one is based on "contextual research" centred on the relationship between the creation process's autonomy and heteronomy and the other one on a "propositional research" that connects action and production. The use of the former precedes the use of the latter but they do not constitute successive phases – they interact permanently. We shall now briefly define their main aspects and the methodological tools used.

#### Contextual research

Contextual researches are determined by the constitution of a pluridisciplinary team by a designer-researcher and by its immersion in the territory. For instance, in the project on habitability of the river Aveyron banks that enabled experimenting sensitive diagnosis<sup>11</sup> through collaboration between centre of art and design La cuisine and Midi-Quercy<sup>12</sup>, Stéphanie Sagot noted the contrast between the banks' desertification and their activity until the 1960s. In order to favour contextual research, she set up an interdisciplinary team based on collaboration between a designer working on the topic of context as method of creation - Alexandre Moronnoz<sup>13</sup> and archivist Olga Ponchet. Let's notice that working on location was made possible thanks to the preliminary collaborative action with local actors in order to cover as much territory as possible.

Contextual researches lean on specific collection tools in order to avoid that the analysis of the existing turn into standardization of the territory. That is why the information taken is considered fundamentally connected to its "semantic ground" :

- Information issued from oral interviews implies it is part of a linguistic system and doesn't mix the oral with what's written.
- an image needs to be analysed by visual system tools taking into account the multiplicity of the signs at work<sup>14</sup>
- a mark or material needs to be integrated to reflection on grade-related systems<sup>15</sup>

Besides, it is very important to avoid the consequences of "mono-collection" semantics.

- Linguistic mono-collection presupposes the territory is readable. The latter is also laid out, so to speak, which excludes a series of elements and events that stumble over its wording.

- The risk of visual mono-collection lies in only per-

ceiving it in its ability to be transcribed by images. This implies location derealisation through transformation into icon.

- Finally, material mono-collection can lead to sclerosing focalisation on repetition and conservation of savoir-faire.

In order to avoid such restriction in the perception of the territory, we suggest, on the contrary, to accomplish multiple collection in the media collected and in the types of signification, symbolization and expression systems.

In the example mentioned above, collecting and archiving enabled to avoid mono-collections working on visual, textual, oral sources at the same time and thanks to samples in situ. Besides, this phase directly nourished the creation process. As she collaborated directly with the designer, the archivist integrated the collected data as the project moved forward. Therefore, said data is part of a dynamic project in which "contextual researches" and "propositional researches" interact.

#### Propositional research

Our diagnosis's second type of tools uses design's propositional ability as a way of investigating and encouraging dialogue. Without much detail, this phase is distinguished by the fact that in design, the whole creation process is used as:

- proposition enabling to consider new perspectives and to bring local actors to take a stand with clearer stakes
- help to act out associating "making" and direct action
- a tool to create a dialogue on design for territory actors

Propositional researches use project culture vocabulary but shouldn't be mistaken for projects in progress. They represent a way to understand better what is at stake contextually – they are a diagnosis tool and public debate object at once. Designer Alexandre Moronnoz perfectly summed this up when he took part to the project on habitability of the river Aveyron banks. He created "quotations-objects" he defined as follows:

It's all about the place's memories and about the people who were there and their stories, taking into account current practices on these areas in order to create "Quotations-Objects" which, as another consequence, create new stories. Reference objects, or landmarks, on the banks of the river Aveyron, highlight forms and functions that materialize today in a context of space artificialization and urban extension, raising issues on public areas and shared nature<sup>16</sup>.

These reference-objects are built on 3 places – the towns of Négrupilisse, Cazals and Saint-Antonin-Noble-Val – and around 3 quotations linked to past

practices: "The diving board", "The taut canvas" and "The skiff". These objects create a modular and combinatory structure that enables taking up the river as a public area again – it had been largely privatized for several years, with restricted access. The project offers a subtle yet crucial reorientation since, from the banks, the construction drifts on the river itself. It means object and project are not an end in itself – one represents a way to secure the place's history and the second creates a debate on the river as a possible common area. They both represent fundamental tools of the emergence of a sensitive diagnosis.

#### Public mediation and debate topic

Explaining what the proposal is about is fundamental in the sensitive diagnosis method we are willing to set up. Mediation enables production of meetings, discussions and debates. This implies setting up mediation and cultural activities – exhibitions, conferences, meetings, debates etc. The project itself turns into a meeting area and a device to create discussion between people but also between social structures, institutions, territories as well as between local and global entities. That is why, and the project on habitability of river Aveyron banks is a good example here, designer Alexandre Moronnoz's quotation project was turned into a touring exhibition he himself conceived. His set exhibited all the researches accomplished – the images and accounts collected as well as the analysis and suggestions.

Let us notice that questions similar to those in the collecting phase are raised in the mediation phase. It is all about diversifying representation systems in the project's communication in order to avoid the same problems encountered in the mono-collections as seen previously. Besides, the plurality of communication systems – oral interventions, texts, images, sketches, models etc. – is extremely useful to get different points of view and create discussion.

Exhibiting the project in the several different cities of Pays Midi-Quercy the river Aveyron flows through aims at creating a public debate over these proposals. The issue of river banks as "cité" - "city" - vividly emerged at the end of the diagnosis and after all the meetings. "Cité" had become a dense, polysemic and singular notion throughout the project – living together, sharing a territory but also quoting as the word also means "quoting" in French. The "Citations" project drew another important conclusion: the issue of river banks can be tackled via the river itself – a flow and a public area at once, a river represents a peculiar in-between area that can't be privatized. It becomes a swaying spot where public area can settle again.

#### Towards territorial design

We just briefly described a few principles that allow creating a working relationship between design and territory. More generally speaking, it is about taking part to the integration of design in territorial development<sup>17</sup> – the latter's issues are more and more impor-

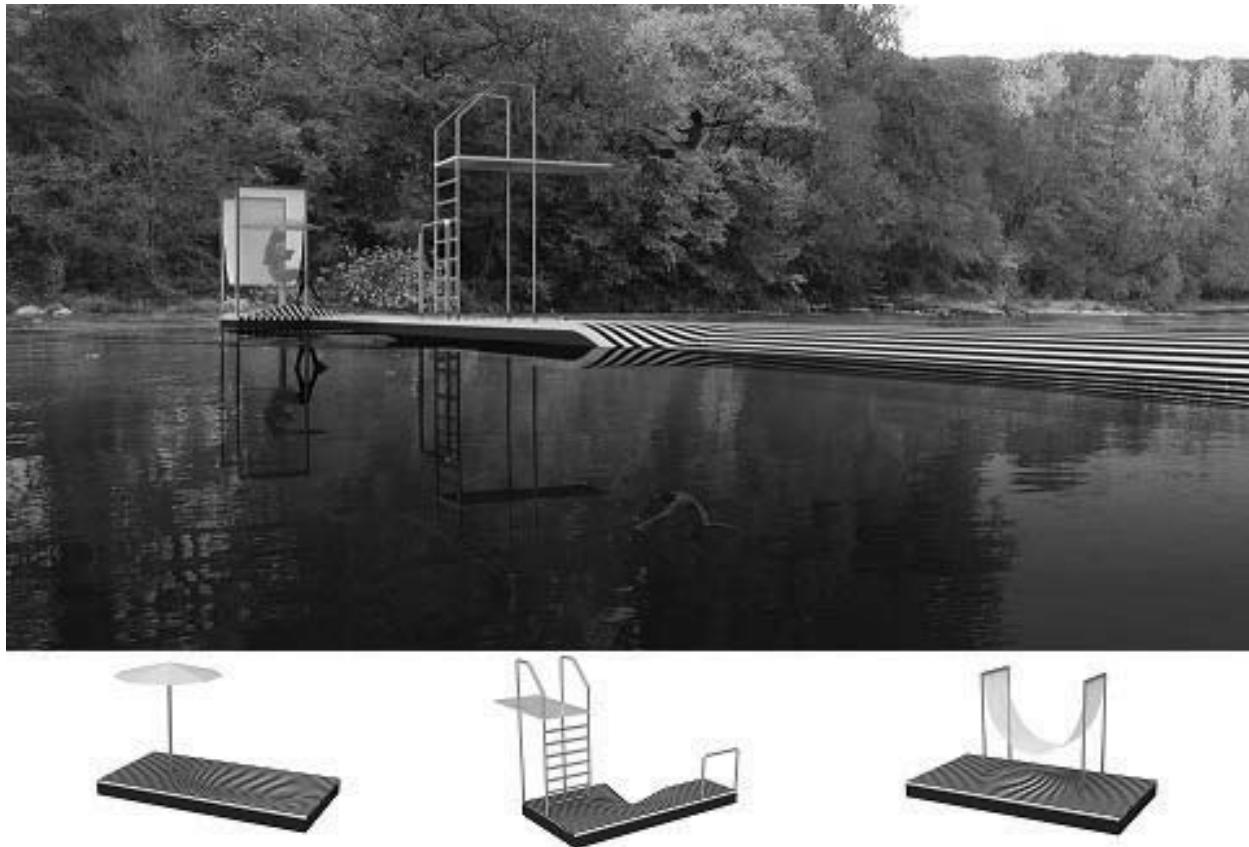


Figure 1– A. Moronnoz, Composition 1, 2012, and "The diving board", "The taut canvas", "The skiff", 2012, Project "Citations". Production La cuisine, centre d'art et de design de la ville de Nègrepelisse.

tant in France – decentralisation policies and re-configuration of regions as announced by the government – and in Europe – FEDER program. Such practices also allow us to conceive and set up a mediation and awareness strategy to this new practice of design for territorial authorities elected representatives and technicians. Finally, it contributes to a reflection on the future of territories, and on the very part that project culture, creation and design practices might be able to play.

Yet, territories' current evolution raises the question of creation of an area that would be "common" and "singular" at once. This implies leaving behind the local/global dialectics and leads to question design practices and methods again. It seems to us that the notions of sensitive diagnosis, of contextual design, of situated-creation and of quotation object are traits that take part to the development of a "territorial design" that should be a sustainable component of public policies and services as well as in the way territories' habitability is planned. More generally speaking yet in that same field, some present researches are following new fertile paths, according to us.

For instance, Ruedi Baur is leading a very subtle exploration of relationships between design, public institutions and territory with Civic city at HEAD in Geneva. Besides work on les jardiniers de l'écrit - "Gardeners of writing" - as a collaboration between Civic City

and centre of art and design La cuisine<sup>18</sup> and several publications dealing with the topic of public area<sup>19</sup>, he also got interested in processes within a project for creative districts of Marseille- Provence 2013. Ruedi Baur described with much detail the idea of prototype as a tool helping transformation and dialogue<sup>20</sup>.

Besides, Marie Haude Caraës, along with Elodie Jouve and Claire Lemarchand, led a very inspiring reflection on social creation in cities as she was head of research for the Cité du design in Saint Etienne. They set up an urban diagnosis based on an art inventory of creative plans<sup>21</sup>. Their methodological positions are most interesting because on the one hand, they chose to develop an analysis that's open to all creative fields in the city – art, design, literature, architecture etc. – and on the other hand they acknowledged emerging projects as basis to define the researches' approach. As a conclusion, in light of our current researches and experiments, we consider that development of a possible territorial design will depend on balance between the institutions' and public authorities' unifying and modelling temptation, and the ability to preserve an open and pluralist conception of methods and processes enabling a genuine contextualized creation.

It will also depend on the ability of creation practices implied in territorial development to keep perspective and remain independent enough. Indeed, research

on creation processes in the territory would create effects opposite to the objective, should it turn into systematisation of tools and formulas applying a "design varnish" to territories. That is why it seems necessary to us that design remain critical and stay true to Italian anti-design movement that shook the idyllic compromise found by industry and design from the 1950s, pointing out the perversions of consumer society. Project culture as a research modality and critical practice was precisely born within anti-design and radical architecture. Ricardo Dalisi's work in Naples' working class neighbourhoods seems particularly seminal to us for, right from the 1970s, he turned the project into a means for space re-appropriation and emancipation thanks to creation. Dalisi was one of the pioneers of the implication of project culture in contextual creation. Marie Ange Brayer explains a most important aspect of his approach when she talks about "architecture of unpredictability" and "economy of creative disorder"<sup>22</sup>. Preserving the notions of unpredictability, disorder, singularity, heterogeneity and pluralist cultures might guarantee a territorial design that truly creates an area that is common and singular at once. Otherwise, it will only be an additional device among many others in the standardized transformation of territories into communication objects.

#### Notes

1 More information on centre of art and design La cuisine cf. <http://www.la-cuisine.fr>

2 Cf. La cuisine, centre d'art et de design (2006), Bouchées doubles projet collectif, (2009), Chérie j'ai oublié la nappe, 5 : 5 designers, Production La cuisine, Jean-Michel Place Edizioni, Paris. Sagot, S., Dupont, J., Rouilly, A., Fontana, F., Cordoléani, S., Belley, G., Duende Collective (2012) Design et agro-matériaux, Production La cuisine, Nouvelles éditions-Jean-Michel Place Edizioni, Paris

3 <http://www.stefanshankland.com>

4 For example : Un diagnostic sensible du paysage sur le secteur de Jost-Schuman dans le quartier Breil/Barberière, the city of Nantes, cf. <http://www.nantes.fr>

5 POLAU (Pôle des Arts Urbains – centre of urban arts) : research and experiment centre on arts and the city cf. <http://www.polau.org>.

6 Sagot, S., Dupont, J. (2015, being published), "Art contemporain, design contextuel et nouvelles pratiques curatoriales", Figure de l'art, special issue

7 Payot, D., Litzler, P., Bertrand, G., Favard, M., Baur, R., Desgrandchamp, P., Sagot, S., Dupont, J. (2014) Poiétique du design, vers de nouveaux paradigmes de la conception ?, L'Harmattan Edizioni, Paris (pp.29-31)

8 Ardenne, P. (2002) Un Art contextuel : création artistique en milieu urbain, en situation, d'intervention, de participation, Paris, Flammarion Edizioni, Paris

9 About the heteronomy in contemporary art cf.

Ardenne, P. (1999) Expérimenter le réel, art et réalité à la fin du XXe siècle in Pratiques contemporaines : l'art comme expérience, Dis Voir Edizioni, Paris

10 About the relationship between praxis and poiesis

in contemporary art cf. Tiberghien, G. A. (1997), "L'art de la nature", Communications, 64 (p.147)

11 About a specific experiment of sensitive diagnosis cf. Payot, D., Litzler, P., Bertrand, G., Favard, M., Baur, R., Desgrandchamp, P., Sagot, S., Dupont, J. (2014) Poiétique du design, vers de nouveaux paradigmes de la conception ?, L'Harmattan Edizioni, Paris (pp.87-112)

12 This project was developed by centre of art and design La cuisine (direction shared by S. Sagot - scientific and artistic direction – and V. Boé – services direction and cultural action -, K. Marchand - communication officer -, S. Barot - cultural mediation -, L. Vigo – representative -, C. Savoye and M. Guibbert – mediation -, L. Maignan – webmastering -) : S. Sagot (curator), A. Moronnoz (residence designer and creator of Projet "citations"), O. Ponchet (commissioned archivist), DRAC Midi-Pyrénées, Conseil Général de Tarn-et-Garonne, Conseil Régional Midi-Pyrénées, European Program 4, Midi-Quercy (sponsors), local associations (most particularly Le Fond et la Forme).

13 Designer Alexandre Moronnoz develops « a contextual design where meetings are an opportunity to invent new object or space proposals together », cf. <http://www.moronnoz.com>

14 About the « plastic » sign and the « iconic » sign, cf. Le groupe<sup>2</sup> (1992), Traité du signe visuel. Pour une rhétorique de l'image, du Seuil Edizioni, Paris

15 About the exemplification cf. Goodman, N. (1976) Languages of Art, Hackett Publishing Co Edizioni, Cambridge. About the threads and traces cf. Thouard, D., Bertozzi, M., Cohen, C., Debru, A., Ferry, J.-M., Friedrich, J., Ginzburg, C., Hamou, P., Most, G. W., Pape, H., Rastier, F., Severi, C., Tadié, A. (2007) L'interprétation des indices, Enquête sur le paradigme indiciaire avec Carlo Ginzburg, Presses universitaires du Septentrion Edizioni, Villeneuve-d'Ascq

16 Moronnoz, A., Paper project of Projet "Citations", 2012, Centre of art and design La cuisine

17 Maffei, S., Villari, B. (2006), "Design For Local Development. Building a design approach for the territorial capital resources based on a situated perspective", in Cumulus Working Papers, Nantes, 16/06 (pp.29-37). Sagot, S. (2010), "Le Design comme outil de développement culturel" in Développement culturel et territoire, Bernié Boissard, C (dir.), Fournier, L. S., Crozat, D., Chastagner, C., L'harmattan Edizioni, Paris

18 Civic City : Baur, R. and Fourrier, T. (overall conception), Plinka I. (coordination), A. Perrez, B. Ribeau, I. Ben Tamariz (Civic design students), Project : Imaginer Nègrepelisse ! Jardiner ensemble l'écrit de la ville, 2013. Production : centre of art and design La cuisine.

19 Baur, R., Thiery, S. (2013), Don't brand my public space, On the Symbolic Poverty of the Representational Systems of Territorial Collectivities, Civic City HEAD – Genève, EnsadLab, Lars Müller Publishers Edizioni, Zürich

20 Baur, R., Civic City, HEAD – Genève, Quartiers créatifs, Marseille-Provence 2013 (2014), Le prototype comme outil de transformation et de dialogue, Issue, 28, HEAD Edizioni, Genève

21 Caraë, M.-H., Jouve, E., Lemarchand, C. (2014) Crédit et ville solidaire, état de l'art des dispositifs créatifs, La Cité du design, le ministère de l'égalité des territoires et du logement, le DGALN/plan d'Urbains Construction Architecture, la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement  
22 Brayer, M.-A., notice about : Dalisi, R. *Tecnica povera*, Ateliers de rue, Quartier Traiano, 1970-1974, FRAC Centre Les turbulences, cf. <http://www.frac-centre.fr>

#### References

##### Book

- Ardenne, P. (2002) *Un Art contextuel : création artistique en milieu urbain, en situation, d'intervention, de participation*, Paris, Flammarion Edizioni  
Ardenne, P. (1999) *Expérimenter le réel, art et réalité à la fin du XXe siècle* in *Pratiques contemporaines : l'art comme expérience*, Dis Voir Edizioni, Paris  
Baur, R., Civic City, HEAD – Genève, Quartiers créatifs, Marseille-Provence 2013 (2014), Le prototype comme outil de transformation et de dialogue, Issue, 28, HEAD Edizioni, Genève  
Baur, R., Thiery, S. (2013), *Don't brand my public space, On the Symbolic Poverty of the Representational Systems of Territorial Collectivities*, Civic City HEAD – Genève, EnsadLab, Lars Müller Publishers Edizioni, Zürich  
Bernié Boissard, C (dir.), Fournier, L. S., Crozat, D., Chastagner, C., (2010), *Développement culturel et territoire*, L'harmattan Edizioni, Paris  
Caraë, M.-H., Jouve, E., Lemarchand, C. (2014) Crédit et ville solidaire, état de l'art des dispositifs créatifs, La Cité du design, le ministère de l'égalité des territoires et du logement, le DGALN/plan d'Urbains Construction Architecture, la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, France  
Goodman, N. (1976) *Languages of Art*, Hackett Publishing Co Edizioni, Cambridge  
La cuisine, centre d'art et de design (2006), Bouchées doubles projet collectif, Production La cuisine, Jean-Michel Place Edizioni, Paris  
La cuisine, centre d'art et de design (2009), *Chérie j'ai oublié la nappe, 5 : 5 designers*, Production La cuisine, Jean-Michel Place Edizioni, Paris  
Le groupe<sup>2</sup> (1992), *Traité du signe visuel. Pour une rhétorique de l'image*, du Seuil Edizioni, Paris  
Payot, D., Litzler, P., Bertrand, G., Favard, M., Baur, R., Desgrandchamp, P., Sagot, S., Dupont, J. (2014) *Poétique du design, vers de nouveaux paradigmes de la conception ?*, L'Harmattan Edizioni, Paris  
Sagot, S., Dupont, J., Rouilly, A., Fontana, F., Cordoléani, S., Belley, G., Duende Collective (2012) *Design et agro-matériaux*, Production La cuisine, Nouvelles éditions-Jean-Michel Place Edizioni, Paris  
Thouard, D., Bertozzi, M., Cohen, C., Debru, A., Ferry, J.-M., Friedrich, J., Ginzburg, C., Hamou, P., Most, G. W., Pape, H., Rastier, F., Severi, C., Tadié, A. (2007) *L'interprétation des indices, Enquête sur le paradigme indiciaire avec Carlo Ginzburg*, Presses universitaires du Septentrion Edizioni, Villeneuve-d'Ascq

#### Article

- Maffei, S., Villari, B. (2006), "Design For Local Development. Building a design approach for the territorial capital resources based on a situated perspective", in Cumulus Working Papers, Nantes, 16/06, University of Art and Design Helsinki, (pp.29-37).  
Tiberghien, G. A. (1997), "L'art de la nature", Communications, 64, du seuil Edizioni, Paris (pp.137-151)  
Sagot, S., Dupont, J. (2015, being published), "Art contemporain, design contextuel et nouvelles pratiques curatoriales", *Figure de l'art*, special issue PUPPA Edizioni, Pau

#### Design project

- Civic City : Baur, R. and Fourrier, T. (overall conception), Plinka I. (coordination), A. Perrez, B. Ribeau, I. Ben Tamariz (Civic design students), Project : Imaginer Nègrepelisse ! Jardiner ensemble l'écrit de la ville, 2013. Production : La cuisine, centre d'art et de design de la ville de Nègrepelisse, France  
Moronnoz A., Project "Citation" (with the archivist research of Ponchet, O.), 2012, Production : La cuisine, centre d'art et de design de la ville de Nègrepelisse, France  
Dalisi, R., *Tecnica povera*, Ateliers de rue, Quartier Traiano, 1970-1974, Naples, Italie, FRAC Centre Les turbulences, France

## Eco-social urban regeneration of residential areas in South East Europe regions – BUILD SEE project results

ANGELA SANTANGELO,  
SIMONA TONDELLI  
AND STEFANIA PROLI

Urban regeneration policy in EU countries: state of the art

Although there is no competence at EU level on urban planning and urban regeneration, there is a growing number of European initiatives, funding programmes and policies that aim at addressing urban challenges. These actions have a direct or indirect impact on cities, reflecting the recognition of the role of cities in the EU as drivers of the European economy and of innovation.

According to the "Cities of Tomorrow" report of European Commission, final stage of a reflection process started in 2010 which involved urban experts and

representatives of European cities, the shared vision of the European City of tomorrow is the one in which all dimensions of sustainable urban development are taken into account in a multi-level and integrated system (European Commission, Directorate General for Regional Policy, 2011). Therefore, despite the EU lacks a formal competence in spatial planning, there is a consensus on key principles, which may form the basis of a shared European urban vision, based on green and environmental regeneration as well as social cohesion.

Nowadays spatial development emerges as an interdisciplinary and international multi-level governance system. Professionals in the field of environment, cities and housing are today engaged in cooperation in urban regeneration issues with partners in other regions and countries. This way of working across national borders, well-known as territorial cooperation, aims at responding to shared needs across countries and to issues that spread across geographical borders. Moreover, it helps to mitigate potentially contradictory results starting from EU objectives in the field of economic competitiveness and sustainability (Dühr et al., 2010). Furthermore, urban regeneration policy at EU level has experienced an increased focus on knowledge to support policy (Adams et al., 2011). The result is a range of arenas where such knowledge is shared and tested within transnational cooperation programmes (i.e. INTERREG programme, ESPON programme), increasing exchange of experiences and capacity building, contributing to the institutionalization of European urban policies as set of actions, procedures and guidelines for fostering sustainability in a broad sense. In particular, South East Europe (SEE) programme is the transnational cooperation programme for the Southeast area, the most diverse, heterogeneous and complex transnational cooperation area in Europe, made up of a broad mix of countries<sup>1</sup>. The emergence of relatively new countries and the establishment of new frontiers have changed in the recent past the patterns of political, economic, social and cultural relationships. In the field of social housing, the SEE area is characterized by the mass privatization of the housing stock which followed the fall of communism in the region, leading to the rapid increase of so-called "poor home-owners". Thus, as a consequence of the privatisation, social housing has tended to become increasingly targeted at narrower sections of society, giving rise to the "residualisation" process of social housing (Whitehead and Scanlon, 2007). Segregation is a concern shared by almost all the countries. Furthermore, social housing complex in the SEE are mainly poor in terms of energy efficiency and building technologies. In addition to these financing programmes, recently a public consultation called "The urban dimension of EU policies – key features of an EU Urban Agenda" has been promoted with the purpose of debating with relevant European stakeholders responsible and/or concerned by urban development at EU, national, regional and local level about the need for an EU urban

agenda, its objectives and ways of running. Respecting subsidiarity, a EU urban agenda is expected to provide a framework for cities to contribute to policies and deliverables for reaching the Europe 2020 vision for smart, sustainable and inclusive growth.

Urban regeneration is a complex issue that needs to be framed within a holistic approach in order to be efficient (European Economic and Social Committee, 2010). The process for increasing sustainability should be seen as an opportunity to regenerate cities and periurban areas in order to create a stable urban environment, where housing is key factor not only for growth and equal societies but also for enhancing the environmental issues. In this respect, there are mainly two key factors to take into account when promoting urban regeneration policies: social sustainability and energy efficiency.

#### Social sustainability in urban policy

Recently, the debate concerning sustainable development has moved on from the environmental and economic concepts to the definition of social sustainability, which has emerged as a theme in its own right (Turkington and Sangster, 2006, Colantonio and Dixon, 2009). Hence, social sustainability has started to receive political and institutional endorsement, becoming crucial with the sustainable development agenda and the sustainable urban regeneration issue. Social sustainability is a wide-ranging multi-dimensional concept, with no consensus on how these goals are defined, despite recent European policies focus on sustainable communities and social cohesion (Dem-psey et al., 2011).

For instance, enlarging the EU boundaries, the city of Vancouver already has leading status as the world's most liveable city due to its strong focus on social sustainability, which very often is overlooked in sustainable urban development. According to the Vancouver model (Colantonio and Dixon, 2010), in order to develop a community socially sustainable the first key issue is an appropriate and affordable housing; then human capacity and social community, relationships, and networks cover an important role to improve quality of life and to ensure social sustainability.

#### Energy efficiency and urban renewal

Energy savings in the built environment take high priority on political and scientific agendas. It is also a recognized area of attention in housing as well as in the implementation of urban regeneration policies, not least as a result of the EU Energy Performance of Buildings Directive (EPBD) and the European Renewable Directive (Nieboer et al., 2012). Sustainable transformation and management of the housing stock (in particular the existing one) constitutes a complex societal challenge. It plays a crucial role in the efforts to overcome the unsustainable energy sources use. Already today new construction and renovation are carried out at a high level of energy performance. While this is a crucial goal linked to the reduction of

the carbon footprint of the building sector and can in theory improve the living conditions of the inhabitants, there are increasing doubts about the possibility to combine this imperative with the necessity to build reducing costs and great quantity in order to meet the current and future housing demand (Housing Europe, 2014).

Urban renewal is defined as creating conditions for improving the quality of housing, work, production and the environment in and around the cities by taking measures aimed at the spatial management of the residential environment (Sunikka, 2006). For what concerns energy efficiency, urban renewal provides a good intervention point, as energy improvements can be achieved together with other renovation measures that would have been carried out anyway. Also, neighborhood renewal – both physical and economic – is essential to ensure that investments in energy efficiency pay off, as the value of a building depends not only on the quality of the building itself but also on that of the surrounding buildings, the infrastructure and the neighborhood livability.

#### The role of housing: BUILD SEE project, objectives and results

As mentioned above, the housing issue plays a key part to sustainable urban development. The existence of quality affordable housing helps to create and to maintain communities which are socially, economically and environmentally sustainable (Housing Europe, 2014). Despite EU indications and policies, Europe regions are far from the implementation of transnational policies for a sustainable urban development. In particular, the path that public administrations, enterprises and citizens are expected to take in order to bridge the gap between policies and practices and to achieve low environmental impact in urban planning of residential areas is still open.

Focusing on South East Europe regions, SEE transnational cooperation programme encourages a sustainable and balanced development of the European territory. It aims at developing transnational partnerships on matters of strategic importance, in order to improve the territorial, economic and social integration process and to contribute to cohesion, stability and competitiveness of the region. Indeed, the establishment and development of transnational cooperation is part of the European Territorial Cooperation objective of EU Regional Policy (South East Europe, 2013). Projects financed under the SEE transnational cooperation programme should foster a balanced territorial development and territorial integration within the cooperation area, increasing cooperation across member states on matters of strategic importance as innovation, environment, accessibility and sustainable urban development.

“Addressing the divide between EU indications and their practical implementation in the green construction and eco-social re-qualification of residential areas in South East Europe regions” – BUILD SEE acronym – is a two-years project (from January 2013

to December 2014) in the framework of SEE programme 2007-2014. The overall aim of the project is the setting up of toolkits and actions to develop a green building management model of city, area and suburb, for supporting sustainable urban developments in terms of new constructions and regeneration, and for creating a successful model for citizenships involvement and participation and promoting the creation of networks of stakeholders in collaboration with local government. Thus, BUILD SEE project aims at promoting an area of intervention able simultaneously to respond to sustainable development challenge through urban/neighborhood regeneration in which joint actions by public and private sectors are the key elements for reaching environmental, economic and social benefits.

Due to the multidisciplinary level of the sustainability concept, local and transnational activities focus on three different issues, aiming at giving an exhaustive overview on all the components of sustainable development: the first thematic group took into consideration issues related to public law and procedures, the second one discussed about issues related to citizens participation and social cohesion while the third group considered issues related to new technologies and building methodologies for reasonable-cost houses with high environmental performances. The Italian Local Case Study experiments the integration between urban renewal and social sustainability. The energetic and functional renovation of a social housing complex owned by the Municipality of Bologna is the occasion to test the effectiveness of a social mix model for the assignment of social dwelling according to the households composition, designing a process to facilitate social integration of tenants, in accordance with the Social Services Department and the Housing Agency.

BUILD SEE core activities are mainly twofold: on the one hand project partners analysed the state of the art at local level with the aim of creating the framework for exchanging knowledge within the partnership and moreover with local stakeholders; on the second hand, starting from the Local Working Groups activities at local level, the establishment of a Transnational Working Group facilitated the overview on current situation in terms of sustainability related to residential areas of SEE regions and the collection of the best practices available on the SEE area in regard to the matter addressed.

The project partnership, leaded by Alma Mater Foundation of Bologna, with two more Italian partners from the same area – CIRI Buildings and Construction University of Bologna and Municipality of Bologna – consists of thirteen partners from nine SEE countries (Italy, Austria, Slovenia, Croatia, Hungary, Romania, Bulgaria, Albania and Greece), ensuring a wide coverage of the SEE programme area. It is characterized by a peculiar mix of institutional, government, technical representatives and territorial networks including municipalities, universities and research institutes, non-profit university foundations,

development agencies and regional public authorities. The partnership includes actors with international expertise in collecting and processing data and information with others able to bring great expertise related to the project topics and covered area and others consisting of national, regional and local authorities able to link project result and recommendation with the territories, ensuring the transferability and replicability of project outcomes.

#### BUILD SEE project results

According to project outputs, it is evident that there is a significant amount of work to do in terms of policy improvements regarding sustainable development in buildings environment and social policies across South East Europe. There is also evident disparity between candidate EU countries/new member states (Albania, Croatia, Bulgaria, Romania, respectively) and older member states such as Austria and Italy, which have a better-defined regulatory framework and capacity to implement policy changes and the use of new and innovative technologies (BUILD SEE, forthcoming). What seems to be similar across all the SEE regions involved is the lack of communication and coordination of activities between national and local authorities in terms of developing social policies that are able to effectively tackle the unfavorable demographic trends. These trends are affecting socioeconomic conditions across the entire region, primarily based on detrimental results of the international financial crisis.

On the more positive side, there is an ongoing increasing awareness (however relatively different among candidate countries and new Member States in comparison to older Member States) of the importance of implementing policies for sustainable urban development, across the entire SEE area. Citizens are becoming more interested in sustainability and more sensitive in choosing their housing solutions, while decision-making process of public administrations is becoming more and more positively affected by sustainability in terms of energy efficiency and eco-friendly technologies. Nevertheless, local authorities are recognized as drivers of implementing policies in urban regeneration, however, this is unlikely to happen without a significant improvement in coordination with the national level, responsible for creating opportunities from the increase of financing possibilities and the built of a strategic perspective.

#### Conclusions

The paper discusses the effectiveness of urban regeneration policy in EU countries – in particular within the South East Europe region – despite the absence of competences at EU level on urban planning and urban regeneration. Sustainability and urban regeneration are two multidisciplinary concepts inevitably related one to the other; housing issue is strongly linked to social, economic and ecological environment. Starting from the results of BUILD SEE project, co-financed by the European transnational cooperation

programme South East Europe, it is evident that SEE regions are facing several difficulties in the implementation of EU requirements in the field of sustainable urban development and regeneration, given the wide dissimilarity of SEE countries practices. One more issue that came out from the BUILD SEE project is the need to improve the capacity of local authorities to be able to implement wider projects that may have the most significant impact on local communities. Ability to create new energy-efficient technological solutions and sustainable development through innovation highly depends on the country's ability to fund research and development. Financing urban renovation projects through transnational cooperation programmes is seen as one of the main sources for implementation of sustainable development policies, but it will highly dependent on the local authority ability to co-finance the projects, which still poses an imminent threat to achieve a wider impact.

#### Notes

1 Sixteen countries are eligible within the South East Europe programme. It worth to say that European Commission has recently decided that the current area of the South East Europe Programme Transnational Cooperation Programme will be covered in the next programming period 2014-2020 by three new transnational programmes in order to support the development and implementation of three Macro Regional Strategies: Danube, Adriatic-Ionian and Balkan-Mediterranean Regions.

#### References

- Adams, N., Cotella, G., Nunes, R. (edited by) (2011), *Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning: Knowledge and Policy Developoment in an Enlarged EU*, Routledge, Oxon and New York.
- BUILD SEE (forthcoming), SEE Report of the South East Europe project BUILD SEE, [www.build-see.eu](http://www.build-see.eu).
- Colantonio, A., Dixon, T. (2010), *Urban Regeneration and Social Sustainability: Best Practice from European Cities*, Wiley-Blackwells
- Colantonio, A., Dixon, T. (2009), *Measuring Socially Sustainable Urban Regeneration in Europe: Final Report*. Oxford Institute for Sustainable Development (OISD), Oxford Brookes University, Oxford.
- European Commission, Directorate General for Regional Policy (2011), *Cities of Tomorrow: Challenges, visions, ways forward*, available at [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf), accessed 14 October 2014.
- European Economic and Social Committee (2010), *Opinion of the European Economic and Social Committee on the need to apply an integrated approach to urban regeneration (exploratory opinion)*, available at <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.eco-opinions.10006>, accessed 15 October 2014.
- Housing Europe (2014), *Consultation response to public consultation - "The urban dimension of EU policies – key features of an EU Urban Agenda"*, available at <http://www.housingeurope.eu/resource-348/>

the-urban-dimension-of-eu-policies--key-features-of-an-eu-urban-agenda, accessed 16 October 2014.

Dempsey, N., Bramley, G., Power, S., Brown, C. (2011), "The Social Dimension of Sustainable Development: Defining Urban Social Sustainability", *Sustainable Development*, 19, (pp.289–300).

Dühr, S., Colomb C., Nadin, V. (2010), *European Spatial Planning*, Routledge, Oxon and New York.

Nieboer, N., Tsenkova, S., Gruis, V., van Hal, A. (2012), *Energy Efficiency in Housing Management: Policies and Practice in Eleven Countries*, Routledge, London and New York.

South East Europe (2013), SEE Operational Programme, available at <http://www.southeast-europe.net/download.cmt?id=4012>, accessed 13 October 2014.

Sunikka, M. (2006), *Policies for improving energy efficiency in the European housing stock*, Delft University Press, Delft.

Turkington, R., Sangster, K. (2006), "From housing to social mix: housing's contribution to social sustainability", *Town and Country Planning*, 75 (pp.184–185).

Whitehead, C., Scanlon, K. (2007), *Social housing in Europe*, LSE London School of Economics and Political Science, London.

## Self-help Housing as a Tool for Building Inclusive Communities

KATARÍNA SMATANOVÁ

### 1 Introduction

The fast and turbulent social and economic patterns that have our countries experienced in recent years have strongly influenced the image and functioning of our cities and regions, deepening the gaps in the society between the ones on the very top and many others on the bottom. This fragmentation is also reflected in the spatial and urban forms. Segregated housing estates of luxurious gated condominiums, or, on the other side, decaying neighbourhoods and excluded areas became day-to-day European reality. Thus, call for more equal, accessible and inclusive environment have appeared also on the agenda of leading organisations. As European Union recognises (EUKN, 2014), the inclusive city not only provides better living standards, but also has a potential to combat poverty and social exclusion and improve conditions for marginalised groups.

One of the groups threaten by social exclusion in the European context are also people with Roma ethnicity. In Slovakia, similar to other countries, Roma often live literally on the edge of the society, suffering from many socio-pathological phenomena. However, as will be discussed further on, complex programmes of self-help housing construction have a potential

to ameliorate the poverty and contribute in further development of inclusive society.

### 2 Current situation of segregated Roma communities

#### 2.1 Historical evolution

Historically, Roma communities living in Slovakia adopted already in 18thC settled lifestyle, while nomadism was the choice of only few. As Jurová (2002) suggests, ordinances issued in the country under the 'Enlightenment rule' and forcing all the nomading Roma to settle down on allocated places (usually in distance of 2-4 km from the main, non-Roma village), had laid down the basis of current situation. Ever since then, attempts to 'integrate' Roma communities into the major society appeared on the list of almost each government. Unfortunately, in reality these ideas ended by attempts of assimilation rather than integration, as was also 1970s communism programme 'Demolition of Roma settlements' (see for instance ONCSR, 2012). Aiming to speed up Roma 'integration', programme supported forced re-settlement of Roma from rural areas into the urban city centres of Czech towns. The cultural gap was too apparent and rural Roma where not able to adopt on lifestyle of inner city living. The programme thus resulted not only in breaking of family ties, but, also in negative stigmatisation of Roma and their exclusion from majority population for decades on.

Further on, situation of Roma population rapidly worsened after the fall of communism regime in 1989. As the socialistic state support fragmented, most of Roma were not able to assert their position in new highly competitive capitalistic society (Radicová, 2001). The low-skilled labour in urban areas was no longer demanded for, Roma lost their jobs, incomes and consequently roof over their heads (Hojšík, 2010). With following split of Czechoslovakia in 1992, most of the Roma who were relocated to Czech suddenly came back to their home settlements.. The fall of communism also evoked the restitutions and land transformation processes, in order to return nationalised agrarian land back to its pre-war owners, or current occupiers. However, as Bucák (1999) notes, because of illiteracy and lack of information amongst Roma, land has been distributed unequally, bypassing Roma settlements. At the end of the 1990s, Roma living in rural settlements were found on the fringe of the society. Squatting on private land, segregated and dependent on state support most of the communities became socially excluded (Zoon, 2001).

#### 2.2 Current forms of segregated concentrations

Segregated Roma communities are being mapped by Ministry of Inner Affairs programme, and published in 'Atlas of Roma communities in Slovakia'. The findings from the last year show that in 584 from 2890 towns in Slovakia, there existed together 804 segregated Roma concentrations (UNDP, 2014), located predominantly in the marginalised regions of Easter Slovakia.

Concentrations form two different spatial structures:

(1) urban and inner-city concentrations, and (2) spatially separated and segregated Roma settlements.

(1) Urban and inner-city concentrations (so-called city 'ghettos'), ethnically almost homogenous neighbourhoods, in which residents live in closed geographical area, detached from the rest of the population. They are made up by grouping of several houses or whole streets that from the urban planning point of view create an integral part of the city. However, their inhabitants do not share the cultural and social life with the rest of the city dwellers. Atlas identified 246 concentrations in the inner-cities in 179 towns, in which live altogether 51 998 Roma (*ibid.*).

(2) Spatially separated and segregated Roma settlements are structures that form self-closed part of the town ('separated concentrations') or are spatially distanced from main town or city. Very often is such a distance supported by separation by natural or artificial spatial barrier (railway tracks, river, highway). Currently there are estimated to be:

- 327 'separated' concentrations located on the margins of 305 towns, in which live altogether 95,971 people
- and 231 segregated concentration in distance 900m up to 7 km in 195 towns with 68,540 residents, mostly of Roma ethnicity.

### 2.3 Spatial segregation and poverty

Vašečka (et al. 2003) notes that together with increasing degree of spatial segregation (meaning the distance from the closest town or city), the socio-economic conditions and quality of living environment in segregated settlement decreases. In day-to-day life of residents it means low quality of health, dependency on the state help, and more recently, also in incidence of socio-spatial phenomena, such as alcohol and drug addictions (Jurásková, et al. 2004). Radičová (2001) identifies the link between the degree of Roma segregation and degree of concentrations as a main factor of poverty intensity: 'More is Roma community segregated and in such settlement denser populated, higher is the degree of poverty' (*ibid*:84).

## 3 Government response

### 3.1 Complex approach

The problem of segregated Roma concentrations is a complex one - including education, health, employment issues. From the perspective of urban design it is living environment and need for housing, what shall be the priority. As Zoon (2001:71) also notes: 'Roman communities in Slovakia suffer some of the most appalling living conditions that exist in Central and Eastern Europe'.

Government Strategy (SR,1999) was issues as the first main document determining spheres of priority as education and housing. Following 'Complex Development Programme of Roma settlements' (SR, 2002), promoted idea of complex approach and set proposals for community work and establishment of community centres, with the aim of improving housing situation as consequences of improvements of education and training skills of its inhabitants. However, these

suggestion did not come with any concrete activities how these strategies could be reflected in practice.

### 3.2 State housing delivery programme

Since 2004, when Slovak Republic joined European Union, closer attention was paid to living conditions of Roma communities. 'Housing Developing Programme' introduced in 2001, as government initiative focusing on low-income families and people in material need, was also extended for improving of living conditions of marginalised Roma communities. The programme provides instruments on two levels: (1) construction savings scheme: providing bonuses for people saving money for construction purposes; (2) Housing Development Fund: predominantly allocating funds for construction of rental housing by local municipalities. The amount of grant unfolds from the type of housing delivered (lower-standard or standard housing type). The subsidies are currently allocated according to Ordinance 443/2010 (SR, 2010). Basically, two standard housing types differ in the proportion of received state grant, whilst with the increasing floor area and improved level of flat equipment the state contribution decreases. 'Common' standard housing type is usually targeting non-Roma families, whilst the 'low-standards' is intended to target marginalised Roma communities.

### 3.3 Critiques

These schemes have several critiques. Of most cited, it is low-effectivity and financial burdening, as the most often cited (Zapletalová, et al. 2003). From 15,000 families that currently live in catastrophic living conditions (UNDP, 2014), the state is able to annually distribute in average 1200 flats in public rental systems (together in both, in lower as well as common standard; MTCRD, 2014).

Research evaluating municipal rental housing built in the years 2006-2008 by Hojsík (2008) shows that in almost 70% of the cases, new state housing preserved, or actually deepened spatial segregation (18%), New housing development often results in stigmatisation of segregated population - the 'majority' feels strong anxiety amongst the majority population, as these are frustrated by their own economic and social problems (Moravec, 2006). Not to forget, the features of the apartments do not meet the needs of their future tenants. As the highest state support available is limited to flats of no more than 40m<sup>2</sup> floor area, not involving sanitary equipment, flush toilette or heating system, the apartments are often only a room without any facilities. The new flats also bring new financial burden for the future tenants (the rent in the flat in 'Roma settlements' many times exceeds 70% of the household income).

## 4 Grassroot self-help housing project: From Shack to House

### 4.1 Main project ideas

Project 'From shack to house' was promoted by NGO 'Združenie pre lepší život' and 'ETP Slovakia' as a re-

sponse on government unsuccessful housing models. The main idea of the project is that housing is not perceived as a physical state, but as a process, or, using words of architect Turner (1972) - 'housing as a verb'. Such perspective enables housing instruments not only to provide new homes but through distribution process various other socio-economic issues. Self-help housing construction covered by micro-finance scheme project draws out from lessons of good practice and actual worldwide trends, when models of direct housing provision have proved to be economically and socially unsustainable.

'Self-help construction' strategy has several advantages:

- self-construction saves finances
- self-construction teaches working habits, as the target families from marginalised areas suffer from long-term unemployment, or has never worked before
- self-construction of the houses teaches the builders skills that make them more attractive in the labour market

#### 4.2 Micro-financing model

For financing model was the main aim to create a sustainable model of housing provision that builds assets and capacities of individual families and support the flow of public financial resources. Therefore, the micro-finance scheme was adopted.

Microfinance scheme, funded by involved NGO, is based on system of credibility. Client must first get involved in the 'saving programme' to prove that in the future he is able to effectively manage money and pay back the instalments. After 12 month period client gets saved money back, with some extra interests and is eligible for receiving small mortgage (5,000 euros). Together, with some extra saved money, family is able to pay for the site and housing construction, which is approximately 10,000 euros.

#### 4.3 Incremental architecture form

The architectural form of the house is based on the concept of 'incremental housing strategy'; the 'core house' is built as a starting point that can be extended according to financial possibilities of its residents. The core house has layout of 5x10m. First floor is divided in 2 parts - one is open in the exterior and functions as a porch, the other forms an interior living part of the house, with entrance, bathroom, living room with kitchen. The attic on 2nd floor is used for sleeping. As the brick-laying is a very demanded skill on a labour market, bricks were also selected as the main construction material. All the structures used meet current EU norms and standards.

#### 4.4 Case study: Rankovce

Area is located in the suburban zone of Košice, the regional centre and the second biggest town in the country. Rankovce has 1200 inhabitants, involving 800 residents living in the Roma concentration located on the fringe, with absence of basic infrastructure, access to electricity or sanitation. There is overall

high level of unemployment in the region.

In 2012, the programme 'From Shack to House' was established in the area. From the community were selected 6 clients that had previously managed to save the money through the 'Savings Programme'. Project documentation was elaborated through the participation in design process: on the regular 14-days basis for a 6 months clients were explained the programme; architecture design and masterplan was drawn together with professionals. Discussions were held about the local construction abilities and possibilities of getting local resources and materials. All these inputs influenced the final image of the project. Building process started in the beginning of summer 2013 and ended by approval decision issued in beginning of 2014. Apart from building houses, the project included also participation of local community, as well as future inhabitants, in the planning and adjusting the spaces 'in-between' the houses. Also, temporary play-ground was built up with the help of local young people under the surveillance of university students, in order not only to provide a professional tutoring, but also to establish new informal networks and build new social infrastructures.

#### 4.3 Evaluation and future of the project

It is difficult to evaluate the project in its full range, as the time period since the approval decision is not enough long (the first mortgages are about to be paid back yet in 6 years). However, some preliminary results can be noted.

The project served as a catalyst for the whole area, triggered additional social externalities, such as rise in the interests in work, community activities, micro-enterprises (second-hand shop run by local women). From the first 6 families, 4 clients already gained at least temporary contract in building construction field, or in the field of social works. Currently, there are another 11 houses in the selected locality under construction, with some clients already succeeded in getting a commercial loan.

Last but not least, in October 2014 the initiative was also awarded the EU prize for Civil Society, becoming an example of good-practice activity contributing to integration of Roma community and amelioration of poverty.

#### 5 Discussion

The future of the project relies on the will of government representatives to include the project in the current policy framework. First, well-functioning of the project requires the cooperation between Ministry of Labour, Social Affairs, Family (responsible for social work); Ministry of Finance (responsible for allocating budgets) and Ministry of Transport, Construction and Regional Development (responsible for Housing Development Fund). The main aim is for State Housing Development Fund to provide low-interest mortgages for people in material need who do have anything that can vouch property.

Furthermore, a challenge when mainstreaming the

project, is the overall 'branding' of the project - how to make the project interesting also for the majority (non-Roma population). How to make the project not to be stigmatised?

It must be also noted that the case study took place in a village-like area. However, it can be assumed that in urban context the project implementation would be easier and less financial burdening, as all the necessities (for constructions as well as human capital) are closer and better available.

## 6 Conclusion

Phenomena of segregated Roma concentrations has been in history of Slovakia for almost 200 years now, however, it has been just recent 25 years, since the fall of communism regime, that the situation has become extremely urgent. High levels of poverty call for complex actions, addressing not only the problems of lack of housing conditions, but also for solutions overarching problems with poverty, stigmatisation and education.

The scrutinised project of housing provision by self-help construction funded through micro-finance scheme, seems to be a tool that has a potential to break this poverty cycle. Looking at housing not as a physical state but rather as a process enable to incorporate various participatory models and thus build not only houses, but also social networks, partnerships and friendships, all contributing in creation of complex and inclusive community.

## References

- Bucák, J. (1999) Land, ownership and living environment of Roma minority in Slovakia. Prepared for Local Government Initiative, Open Society Institute, Budapest.
- EUKN (2014): The Inclusive City: Approaches to combat urban poverty and social exclusion in Europe. available at [www.eukn.eu](http://www.eukn.eu) [28.9.2014]
- Hojsík, M. F. (2008) Evaluation of programmes of municipal rental housing within Roma settlements. Milan Šimečka Foundation: Bratislava.
- Hojsík, M. F. (2010) Rómovia a my: kam priaznívé zmeny nedorazili. In M. Bútorá, M. Kollár, G. Mesežníkov, Z. Bútorová, & (eds.), *Kde sme? Mentálne mapy Slovenska* (pp. 225-240). Kalligram, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava.
- Jurášková, Z. (2004) Podoby a mechanizmy sociálneho vylúčenia rómskych komunít na Slovensku. [In D. Scheffel, & A. Mušinka, *Rómska marginalita [Roma marginality]*] (pp. 61-72). CAV, Prešov.
- Jurová, A. (2002) Historický vývoj rómskych osád na Slovensku a problematika vlastníckych vzťahov k pôde („nelegálne osady“); available at <http://www.saske.sk/cas/archiv/4-2002/jurova-st.html> [28.9.2014]
- MTCRD (2014) [Conception of State Housing Politics] 2015-2020. Internal document. Ministry of Transport, Construction and Regional Development. Bratislava.
- Moravec, Š. (2006) Negativní dusledky etnicke definice socialního vyloučení. In M. Jakoubek, & T. Hirt, "Romové" v osidlech sociálního vyloučení ['Roma' in

traps of social exclusion] (pp. 81-90). Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň.

Office of National Council of Slovak Republic (2012) Vývojové etapy života Rómov na Slovensku s dôrazom na dobovú legislatívu [Development phases of life of Roma in Slovakia with focus on legislative frameworks] NRSR, Bratislava.

Radicová, I. (2001) *Hic Sunt Romales*. Fulbrightova komisia, Bratislava.

Turner, J.F.C., Fichter, R. eds. (1972). *Freedom to Build: Dweller Control of the Housing Process*. Collier-Macmillan: London.

UNDP (2014). *Atlas rómskych komunít 2013*. available at [http://www.minv.sk/?atlas\\_2013](http://www.minv.sk/?atlas_2013) [28.9.2014]

Vašečka, M., Jurášková, M., & Nicholson, T. (2003) *Cäcipen Pal O Roma Global Report on Roma in Slovakia*. Open Society Institute, Institute for Public Affairs, Bratislava.

Zapletalová, J., Antaliková, M., & Smatanová, E. (2003) *The Role of Self government in Housing Development in Slovakia: Local Government and Housing in Slovakia*. In M. Lux, *Housing Policy: An End or a New Beginning?* (pp. 297-351). LGI Books, Budapest.

Zoon, I. (2001) *On the Margins: Roma and Public Services in Slovakia*. Open Society Institute, Bratislava.

SR (1999) *Stratégia Vlády Slovenskej republiky na riešenie problémov rómskej národnostnej menšiny a súbor opatrení na jej realizáciu* [Government Strategy for Solutions of Problems of Roma National Minority]. SR (2002) *Komplexný rozvojový program rómskych osád* [Complex Development Programme of Roma settlements]

SR (2010) *Ordinance 443/2010*

# EU urban policy in times of crisis: the dimension of urban resilience

## ELISAVET THOIDOU

### Introduction

Since the 1990s, particular significance has been ascribed to the urban level globally. Urbanization goes in tandem with globalization as cities and metropolitan areas play a key role in the development and competitiveness of their regions and countries, and in many cases they are described as 'engines of the economy' (EC DG REGIO 2011). In 2011, 52.1% of the global population was urban (77.7% in developed regions and 46.5% in less developed). This is also the case with EU countries where the urban population reached 72.9% of the total population (UN DESA 2012). Some of the key factors behind this trend have to do with the role of urban and especially metropolitan areas in promoting territorial competitiveness. Such factors are the existence of agglomeration economies, the ability for

specialization and diversity of the labor market, the capacity to concentrate R&D activities and generate innovation, the endowment with significant human and physical capital (OECD 2006). Urban areas have been the terrain for implementing soft measures that concern quality of life, creativity and so on, that are considered to support the so called ‘new economy’ (Swianiewicz et al. 2011).

At the same time, problems such as negative agglomeration economies; low activity rates; increasing polarization; and degradation of infrastructure, the environment and social services prevent some urban areas from following a successful course (OECD 2006). The question of economic and social cohesion is raised with an effort to compromise it with the pursuit of competitiveness under the sustainable development principle (Maloutas et al. 2008). Since the late 2000s urban areas have been subject to the impact of the economic crisis, not to mention climate change and environmental problems. The win-win agenda that had underpinned the competitiveness-cohesion dipole during the 1990s and the early 2000s comes into question and the expectation for a continuous self-balance of this system seems to be under threat (Raco and Flint 2012). The fact that the urbanization process lies in the heart of the crisis spiral (Oosterlynck and Gonzalez 2013) accentuates the importance of such an approach.

Urban areas appear to be vulnerable to contemporary threats and a demand for enhancing their resilience appears. The notion of resilience concerns the ability of regions and cities to confront shocks caused by climate change or the economic crisis, and adjust to changing circumstances (CJRES 2010). It has entered the discourse on spatial development and planning recently, a fact that is “connected to the changing understanding of sustainability, with a greater emphasis on how existing modes of activity can be ‘sustained’ and how societies should adapt to the needs of new forms of capitalism” (Raco and Flint 2012).

The situation is illustrated in the 8th progress report on cohesion. It is concluded that in metro areas GDP-per capita grows faster in growing economies and declines faster in declining economies, which “could mean that urban economies are more volatile and susceptible to booms and busts”. Cities appear to be vulnerable to unemployment and poverty depending on the development status of their country: “Poverty and social exclusion are concentrated in cities, especially in North-western Europe. The crisis has further intensified this concentration ... cities in the more developed Member States tend to have lower employment rates and higher unemployment rates than towns, suburbs and rural areas ..., while the opposite is the case in less developed Member States. The crisis has not altered this pattern” (EC 2013).

It can be considered a paradox, that on the one hand urban areas are recognized as centers of development and competitiveness, and on the other hand the EU does not have an explicit urban policy to address urban transformations, due to the fact that the local and

national states have competence in urban planning according to the subsidiarity principle. Nevertheless, several options of urban policy are being developed in the context of EU policies, above all cohesion policy and environmental policy. It is worth-mentioning that DG REGIO has been renamed DG Urban and Regional Development (Hahn 2013).

European Union urban policy has had an impact of its own and also influences the formation and application of national urban policies in the sense that not only does it create funding opportunities, but it also promotes specific types of urban interventions and forms of urban governance that can affect the way local bodies address urban challenges (Carpenter 2013). Recently, several crisis-related issues have been addressed in which a resilience approach is evident, in the context of the URBACT project, as is the case with shrinking cities. In this regard a question might be to what extent EU urban policy is capable of addressing crisis induced problems or if it merely refines “neoliberal local policy solutions” as Oosterlynck and Gonzalez (2013) note.

The new programming period has started at a time that is crucial for urban and metropolitan areas, and especially those in Southern Europe, to enhance their resilience to crisis induced problems. Moreover, the role of urban centers is considered important for promoting regional resilience: in several cases the presence of major and second-tier urban centers “is positively associated with resilience” (ESPON 2014). Hence the question arises as to what the new content of cohesion policy with regard to urban areas is and how it can support their capability for resilience. The rest of the paper is organized as follows: In the second part the evolution of EU urban policy with a focus on the period 2007-13 is briefly examined together with the key elements of the urban dimension of cohesion policy 2014-20. The third part discusses the implementation of EU urban policy in Greece and the prospects arising for the post 2014 period. Finally some concluding remarks are made.

#### The urban dimension of EU cohesion policy

The idea of European Community funding for interventions in urban areas was far from mainstream in the first years of the establishment of regional policy, among others due to the fact that agricultural policy has constituted the core of European Community funding. It was in the early and mid-1980s that the outbreak of urban crisis in several European cities led to the incorporation of the urban problem in some Community reports. However, in those first years of the ERDF operation (1975-1985) urban interventions were not included in the official agenda of the regional development policy. In 1989, the reform of EU cohesion policy came to acknowledge the urban dimension of regional development. This had been the combined result of increasing urban deprivation problems on the one hand, and of the pressure exerted by member states that were confronted with such problems on the other (Kamhis 2007). In addition to

this, novel forms of urban intervention were promoted with a view to supporting integrated urban development as an option of regional development. Urban interventions started as pilot actions in the early 1990s (Article 10 of ERDF urban pilot projects) and were continued in the form of the URBAN Community Initiative (1994-99, 2000-06). In 2000, the urban dimension was incorporated in the Regional Operational Programs (ROPs) by means of the 'Integrated Urban Interventions'. The period 2007-13 witnessed the mainstreaming of URBAN-type actions in the ROPs. This was a major change, as it was optional: "there is no legal obligation for Member States to include an urban dimension in Operational Programmes or to involve cities in their design and implementation ... URBAN is not self-evidently 'mainstreamed' in Ops" (CEC DG REGIO 2008). The result has been that the approach "that had been successfully implemented under URBAN Initiatives was lost or blurred" (Swianiewicz et al. 2011).

The funding of urban interventions was also subject to changes as the new financial instrument, i.e. JESSICA, substantially differed from older ones, and the role of the public sector changed "from a grantor of subsidies to an investment partner" (EIB and IDEA 2010). It was questioned if it is possible for JESSICA "to mobilize private funds for deprived urban areas in the current climate when it is economically more viable for investors to set up partnerships in city centers" (Bardouin et al. 2009). Lack of experience also inhibited the utilization of such instruments, as noticed for Brussels Region: "In the area of integrated urban development, public and private practices are seldom integrated. The private sector carries out real estate projects and the public sector deals with the public domain and public services" (EIB and IDEA 2010). In the period 2014-20, the urban dimension seems to have been upgraded in the context of the enhanced territorial approach to cohesion policy. Due to the fact that the thematic logic dominates the new programming provisions (Mendez 2012), the new urban dimension is directly connected to the objectives of the 'Europe 2020' strategy. New topics such as climate change appear to be of increasing significance to urban development (Swianiewicz et al. 2011). Examples of urban investment priorities include (Crome 2014): "Supporting energy efficiency, smart energy management and renewable energy use in public infrastructure ... and in the housing sector ..."

Promoting low-carbon strategies ... in particular for urban areas, including the promotion of sustainable multimodal urban mobility and mitigation-relevant adaptation measures...

Taking action to improve the urban environment, to revitalize cities, regenerate and decontaminate brownfield sites (including conversion areas), reduce air pollution and promote noise-reduction measures... Providing support for physical, economic and social regeneration of deprived communities ..."

With regard to the content of Partnership Agreements (PA), the Regulation (EU) 1303/2013 makes provision

for "an integrated approach to territorial development supported by the ESI Funds ... setting out [among others] ... the principles for identifying the urban areas where integrated actions for sustainable urban development are to be implemented". Two types of interventions, Integrated Territorial Investments (ITI) and Community Led Local Development (CLLD), can be utilized towards an integrated urban approach. The concept of resilience occupies a key position in several EU policies, primarily environmental and climate policies. Besides this, enhancing resilience to various hazards at the EU level has to do with an increasing concern in risk prevention (EC 2014b). In the context of a LIFE project (2014) urban resilience is defined as "the ability of an urban territory/community exposed to hazards such as Climate Change, disaster, economic and social poverty, to resist, absorb, accommodate to and recover from these. A resilient approach addresses the following stakes: Reduction of the environmental impacts of the cities/territories (pollution/wastes), Mitigation/Adaptation to climate change, Answer to economic and social issues". In the context of cohesion policy the concept of resilience appears in the report 'Cities of tomorrow' which considers the creation of "a resilient and inclusive economy" as an opportunity "to turn the threats into positive challenges" on the basis of an integrated approach to urban development, without relying on the national economy (EC DG REGIO 2011). In the context of cohesion policy 2014-20 resilience thinking appears in a systematic way in the 6th cohesion report (EC 2014a) in a rather narrow manner, in the sense that resilience has to do chiefly with threats stemming from climate change. Evidently, the above-mentioned urban investment priorities have a strong climate resilience dimension. At the same time the ESPON (2014) 'ECR2 Economic Crisis: Resilience of Regions' project addresses the resilience of territorial areas in an integrated manner with emphasis placed on socio-economic dimensions.

#### EU urban policy in Greece

In Greece since the early 1990s, several EU co-funded urban projects have been implemented which have significantly affected thinking and practice for urban development. This is the case with the two pilot actions that were implemented in the early 1990s (article 10 of ERDF) and the nine URBAN programmes in cities all over the country (1994-99, 2000-06). The integrated approach to urban development in deprived urban areas was the most novel characteristic of these programmes. That approach has had an impact on the national legislative framework albeit with no practical implications until recently. More particularly, the Law on Regional Spatial Planning (1999) has made provision for 'Plans for Integrated Urban Interventions' ('SOAP' in Greek) irrespective of the EU context. In 2012, the Municipality of Athens prepared such a Plan for the first time in the country. Following this, the draft Law for the new 'Regulatory Plan of Thessaloniki' makes provision for protection,

enhancement and functional recovery of historic city centers of the greater area by means of a new ‘SOAP’. Nevertheless, “it is by no means obvious whether and how the institutional setting of such a planning instrument can support the implementation of relevant interventions” (Thoidou 2014).

In the current programming period the integrated approach to urban development in the country has been limited, as has happened in several EU member states in which a sectoral approach to urban development prevailed. The studies for ‘Integrated Plans for Urban development’ (‘OSAA’ in Greek) that several municipalities elaborated in order to identify urban interventions for funding by the EU and particularly by JESSICA, have constituted a reference basis, but it is questionable whether they operated as URBAN-type programmes. Furthermore, the implementation of JESSICA is characterized by difficulties which are triggered by problems of availability of private funds in the conditions of the economic and financial crisis. For the new programming period the position paper that was prepared by the European Commission (EC 2012) stresses the need for integrated urban development: “The Partnership Agreement should set out the contribution to the integrated approach for territorial development; including – where appropriate – a planned integrated approach to sustainable urban development and the creation of a small number of growth poles / cities of excellence...”. Actually, the PA 2014-20 for Greece makes provision for “an integrated approach to territorial development”. As stated in the PA, Sustainable Urban Development is one of the means to implement this approach. The key challenges identified are the following (Ministry for Development and Competitiveness 2014):

- “Integrated and targeted intervention in urban centers, aiming at the revitalization of their economic fabric and their operation as development engines for their wider area.
- Reversing of social and environmental degradation of urban areas especially those with deprived social groups, degraded commercial centers ... and abandoned industrial zones ...
- Directly addressing the social impact of the economic crisis through revitalizing SMEs ...
- Connection between innovation and entrepreneurship with emphasis on smart specialization
- Reversing of urban sprawl and enhancing the compact city model ...
- Regaining of public space and development of social economy and social housing with active involvement of citizens ...”

The thematic objectives relevant to Sustainable Urban Development are by order of priority the following: (3) SME competitiveness, (9) Social Inclusion and Poverty, (8) Employment and Labor Mobility, (7) Sustainable transport and network bottlenecks, (6) Environment and Resource Efficiency, and (2) ICT, whereas the rest of the eleven thematic objectives can be involved depending on each case. Two types of areas are suggested: (a) areas selected for urban rege-

neration projects in the context of the Greek system of spatial planning with a population higher than 10.000 inhabitants. These areas face environmental, economic, climate, and demographic problems, as well as functional challenges concerning the operation of the city. They also include zones suffering the intense impact of the economic crisis (de-industrialized areas, increased unemployment and social exclusion, illegal building and change of land uses). The instrument applicable for these areas is ITI; (b) degraded areas of a smaller scale in which Sustainable Urban Development is going to be promoted by the instrument of CLLD (*ibid.*).

Despite the fact that no reference is made to the need for urban resilience, there are several cases in which not only the environmental hazards are addressed but also the socio-economic problems stemming from the crisis. It is noted that “priority will be given to strategies that promote integrated urban planning on the basis of the compact city principle ... the exploitation of building stock for productive activities, housing, energy saving, reducing of greenhouse emissions, and of climate change impact as well as to social services”. Special reference is made to the dwelling stock, green open spaces and sustainable mobility (*ibid.*). Since all the above mostly represent an environmental view to urban resilience, a question arises as to the degree to which the socio-economic dimension of urban resilience will be promoted. The answer to this can be related to the exploitation of provisions made for poverty, social inclusion, employment and so forth which correspond to thematic objectives of high priority.

#### Concluding remarks

This paper briefly examined the evolution of the EU urban policy in general, and in particular in Greece, with a focus on current elements of this policy that are capable of attributing a resilience approach to urban development. The characteristics of the new EU urban policy are closely related with the strategy ‘Europe 2020’ that sets technology and innovation at the heart of the developmental effort and at the same time places emphasis on environmental and climate issues and endeavors to address poverty and social inclusion issues. In this context the sustainable urban development pattern appears to represent both old and new concerns of the EU urban policy. Past experience, and particularly the way financial instruments of the period 2007-13 have been exploited, advocates the importance of the integrated territorial approach to urban development.

Despite the fact that the notion of resilience is straightforward mostly in relation to climate change, several crisis-related elements can be discerned in the rhetoric of the new EU urban policy, such as those referring to social exclusion and deprived areas. However, the degree to which these elements formulate an integrated resilience approach is questionable and largely depends on the priorities on which urban interventions will be focused and of course on

the capacity of urban areas to formulate and govern integrated resilience-oriented strategies. In the same direction “the importance of local and regional actors in incorporating the principles of resilience” is highlighted by the relevant ESPON project (2014). Arguably, a resilience approach to urban development could enhance the exploitation of EU urban policy in support of urban areas and further promote sustainable urban development.

## References

- Bardouin, J., Messina, C., Febbraio, C. and Mosse, M. (2008) Improving the Integrated approach to deprived neighborhoods, Study, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Regional Development
- Cambridge Journal of Regions, Economy and Society (CJRES) (2010) The Resilient Region, 3(1)
- Carpenter, J. (2013) “Sustainable urban regeneration within the European Union. A case of ‘Europeanization’?”, M. E. Leary and J. McCarthy Companion to Urban Regeneration, Routledge, pp. 138-147
- Commission of the European Communities (CEC) DG REGIO (2008) Fostering the urban dimension Analysis of the Operational Programmes (2007-2013), Working Document of the Directorate-General for Regional Policy
- Crome, B. (2014) “The Urban Dimension in the Cohesion Policy 2014-2020”, CSI-Europe towards 2014-2020. Financial Instruments for Cities, 30 January 2014, Luxembourg
- ESPON (2014) Territorial Dynamics in Europe. Economic Crisis and the Resilience of Regions, [http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Publications/TerritorialObservations/TO12\\_October2014/ESPON\\_Territorial-Observation\\_12-Crisis-Resilience.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Publications/TerritorialObservations/TO12_October2014/ESPON_Territorial-Observation_12-Crisis-Resilience.pdf)
- European Commission (EC) (2012) Position of the European Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in Greece for the period 2014-2020, [http://www.espa.gr/elibrary/121113\\_Position\\_of\\_the\\_European\\_Commission\\_Services\\_for\\_the\\_period\\_2014-2020.pdf](http://www.espa.gr/elibrary/121113_Position_of_the_European_Commission_Services_for_the_period_2014-2020.pdf)
- European Commission (EC) DG REGIO (2011) Cities of tomorrow: Challenges, visions, ways forward, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf)
- European Commission (EC) (2013) The urban and regional dimension of the crisis Eighth progress report on economic, social and territorial cohesion, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/interim8/interim8\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim8/interim8_en.pdf)
- European Commission (EC) (2014a) Investment for jobs and growth. Sixth report on economic, social and territorial cohesion, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/cohesion\\_report](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cohesion_report)
- European Commission (EC) (2014b) The post 2015 Hyogo Framework for Action: Managing risks to achieve resilience, COM(2014) 216 final
- European Investment Bank and IDEA Consult (EIB) and IDEA) (2010) Evaluation study: implementation of JESSICA instruments in the Brussels Capital Region, Belgium, [http://www.eib.org/attachments/documents/final\\_report\\_brussels\\_region\\_idea\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/documents/final_report_brussels_region_idea_en.pdf)
- Hahn J. (2013) “Reform of Regional Policy: A reinforced role for European cities!”, Conference: European policy in practice: the case of Athens, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-1062\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-1062_en.htm) [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2007/working/urban\\_dimension\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/urban_dimension_en.pdf)
- Kamhis, M. (2008) The Unification of the European territory 1986-2006, Kritiki, Athens (in Greek)
- LIFE Platform Meeting (2014) Urban Resilience: LIFE+ projects and European policies, 4-5 April 2014, Colombes, FR, Summary Report, <http://ec.europa.eu/environment/life/news/newsarchive2014/documents/report-urbanresilience.pdf>
- Maloutas, T., Raco, M. and Tasan-Kok, T. (2008) “Conclusions – Competitiveness and Cohesion: One Discourse, Multiple Realities and New Challenges for Policy and Research”, Ache P. et al. (eds) Cities between Competitiveness and Cohesion: Discourses, Realities and Implementation, Springer, pp. 259-73
- Mendez, C. (2012) “The post-2013 reform of EU cohesion policy and the placebased narrative”, Journal of European Public Policy, DOI:10.1080/13501763.2012.736733
- Ministry for Development and Competitiveness, Hellenic Republic (2014) Partnership Agreement for Greece 2014-20, [http://www.espa.gr/elibrary/PA\\_ESPA\\_2014\\_2020.pdf](http://www.espa.gr/elibrary/PA_ESPA_2014_2020.pdf) (in Greek)
- OECD (2006) OECD Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy
- Oosterlynck S. and Gonzalez S. (2013) “Don’t Waste a Crisis’: Opening up the City Yet Again for Neoliberal Experimentation”, International Journal of Urban and Regional Research, 37 (3) pp.1075-82
- Raco, M. and Flint, J. (2012) “Introduction: Characterizing the ‘new’ politics of sustainability: from managing growth to coping with crisis”, Flint, J., Raco, M. (eds) The Future of Sustainable Cities: Critical Reflections, The Policy Press, Bristol, pp. 3-28
- Swianiewicz, P., Atkinson, R. and Baucz, A. (2011) Background Report on the urban dimension of the Cohesion Policy post 2013, [http://www.eu-territorial-agenda.eu/Related%20Documents/PL\\_PRES\\_Background\\_Report\\_Urban\\_dimension\\_of\\_CP.pdf](http://www.eu-territorial-agenda.eu/Related%20Documents/PL_PRES_Background_Report_Urban_dimension_of_CP.pdf)
- Thoidou, E. (2014) “Spatial planning in the era of crisis: evidence from the Thessaloniki greater area” AESOP annual Congress, Utrecht 9-12/7/2014
- UN DESA (2012) World Urbanization Prospects, the 2011 Revision, <http://esa.un.org/unup/CD-ROM/Urban-Rural-Population.htm>

# La svolta Albanese: intervista a Corrado Minervini

CANDIDA MARIA VASSALLO

Ottenere lo status di paese candidato all'Unione Europea(UE) rappresenta la fine di un isolamento e l'inizio del futuro, soprattutto per un paese che costruisce la sua democrazia sulle macerie di un regime. L'Albania ha ottenuto lo status il 27 giugno 2014, ci si propone di presentare le politiche e le strategie che hanno avviato un processo di costruzione e di sperimentazione degli strumenti urbani in uso per pianificare lo sviluppo delle città. Come le città si stanno preparando al riconoscimento ufficiale di città "europee"? Come gli strumenti e le metodologie europee di pianificazione urbana sono utilizzati? Troveremo risposte nell'intervista a Corrado Minervini<sup>1</sup>, team leader del Tirana City Development Strategy di Cities Alliance, già team leader nel 2008 per la stesura di Structural and Regulatory Plans nel Land Administration and Management Project (LAMP) della Banca Mondiale (BM) in Albania per le città di Durazzo, Shkodra, Vlora e Kamza.

Nel 2001, dopo un intenso lavoro nei paesi in via di sviluppo (PVS), sui temi dello sviluppo urbano<sup>1</sup>, Minervini inizia i suoi primi esercizi di pianificazione urbana nei Balcani con un gruppo di studenti universitari<sup>2</sup> e con una "cassetta" vuota perché gli attrezzi si sarebbero costruiti "by doing" plasmando strumenti e metodi convenzionali europei al contesto sociale, culturale, legislativo, politico locale. L'impegno sia didattico che professionale in Kosovo<sup>3</sup>, Albania<sup>4</sup>, Montenegro<sup>5</sup> ed in Macedonia<sup>6</sup> testimoniano risultati eccellenti nella pianificazione urbana con strumenti europei tradizionali calzati nei contesti (spesso stravolti per mancanza di capacità di management locale, dati demografici, cartografia esaurente) attraverso la partecipazione e la formazione.

Nel 2009 l'UE, riconoscendo l'importanza della cresciuta delle città nei PVS, si impegnava in attività per lo sviluppo urbano, a condizione che ciò fosse sollecitato dai paesi stessi. In quest'ottica la presentazione del metodo di Minervini risulta essere estremamente pertinente perché basato sull'utilizzo dell'approccio partecipativo che, usato come strumento di operazioni urbane globali, consente di capire la povertà e di articolare le sue potenzialità così come quelle del "formale" e "informale" che, coesistendo in ogni città, creano una favolosa miscela esplosiva: lo Sviluppo.

Qual'è la sua opinione sulle politiche di sviluppo urbano dell'UE?

Sono estremamente critico in merito alle politiche urbane dell'UE. L'UE ha cominciato ad elaborare sul suo

territorio nel 1956, all'interno dei primi atti fondativi della stessa Europa, coniando un termine poco noto agli stessi urbanisti: "territorial cohesion". Con territorial si voleva enfatizzare gli aspetti socio-economici, più che fisico-spaziali, e la cohesion derivava semplicemente da una riflessione su un'Europa melting pot delle diversità, diversità da mantenere senza favorire disuguaglianze e polarizzazioni. La Territorial Cohesion Europea, produceva a livello regionale un'azione di solidarietà e di scambio tra le regioni (non nazionali) europee. Le prime mappe che ne vengono fuori presentano un'Europa fatta non più di nazioni ma regioni che si ridistribuiscono le ricchezze. Purtroppo questo rimane, per decenni, solo uno straordinario concetto che si concretizza attraverso l'European Regional Development Fund (ERDF) e l'European Social Fund (ESF) a testimonianza della doppia anima della Territorial Cohesion policy, rispettivamente economica e sociale. C'è voluto il Trattato di Lisbona e la Cohesion Policy 2014/2020 per puntare sulla città come motore dell'economia e dello sviluppo dell'UE e sulla rigenerazione della città attraverso un approccio olistico e non settoriale. Solo dieci anni fa la pianificazione olistica era quasi un tabù presso la Cooperazione allo Sviluppo Europeo (Europeaid) ed al massimo ci si occupava della pubblicazione delle guidelines per uno sviluppo urbano sostenibile (Forbes Davidson, Towards sustainable urban development. A strategic approach) redatto dall'Institute of Housing Studies di Rotterdam.

Quando nel 2009, l'UE viene convocata, da UN-HABITAT e dai paesi Africa Caribbean Pacific (ACP), a partecipare ad un Convegno dal titolo URBANISATION CHALLENGES & Poverty Reduction in ACP countries, l'UE ci arriva assolutamente priva di un'idea coerente nonostante il 50% della popolazione mondiale fosse urbanizzato e il 70% di questa, in particolare al sud del mondo, vivesse in SLUM. Solo nel maggio del 2013, la Commissione raccomanda il Parlamento Europeo di Strasburgo di far rientrare l'urban development, e tutte le azioni di rigenerazioni urbane, all'interno del tema più esteso di decentramento amministrativo rinnovando così la speranza di affrontare finalmente le tematiche urbane nell'ambito della Cooperazione Internazionale e di poterlo fare con approccio olistico, equo e partecipativo.

Come le politiche urbane europee hanno partecipato ai processi di rigenerazione socio-economica ed urbana delle città albanesi dopo la caduta del regime?

A livello urbano l'UE non è mai intervenuta in Albania, con una logica coerente ed unica (olistica), ma ha affidato questo compito alla Cooperazione Bilaterale oppure alla Cooperazione Internazionale. Del resto, come avrebbe potuto intervenire se non sapeva come fare? Come ho già detto le uniche guidelines sono apparse nel 2004 e scomparse pochi anni dopo. E poi, comunque, come trasformare delle generiche guidelines in tecnologie di intervento? A questo quesito noi, operatori della Cooperazione Internazionale, siamo co-

stretti a dare una risposta e testare la traslitterazione di guidelines e policies in tecnologie di progettazione urbana. Ebbene questo è ciò che ho fatto in Kosovo, Albania, Montenegro, Macedonia a partire dal 2001, con gruppi di studenti italiani, attraverso esercizi di pianificazioni urbana costruendo e sperimentando tecnologie di intervento per la rigenerazione urbana. L'UE e le sue guidelines e policies sono sempre state lontane. Avevamo la possibilità di definire un metodo di analisi e di progettazione urbana appropriato che, basandosi sulla partecipazione, "sconvolgesse" le metodologie europee, ottenendo risultati con tempi e costi ridotti, con l'utilizzo di tecnologia informatica ed il ruolo innovativo e fondamentale degli studenti universitari sia come mediatori (tra esperti internazionali e gli uffici tecnici comunali) che come formatori del personale locale all'utilizzo dei software.

Quando l'Albania risorge dalle ceneri, tutta la Cooperazione Internazionale è coinvolta. Ingenti risorse vi furono versate. Le più impattanti furono quelle della BM trovando in Albania un fertile terreno liberista. In verità in Albania la grande rivoluzione rigenerativa è stata portata con un atto di grande genialità da Edi Rama che, venendo fuori dall'Accademia di Belle Arti di Tirana e dall'Accademia di Belle Arti Parigina, si propone come deus ex machina del rinnovamento urbano di Tirana e, con un colpo di spugna, trasforma una città grigia in una città viva dai colori brillanti che, da quel momento in poi, la caratterizzano. Siamo di fronte ad un atto di estrema violenza, in cui il nuovo sindaco si propone di rigenerare la città semplicemente con un atto artistico. Mentre Edi Rama era al potere in Tirana, la BM gli offre grant per la realizzazione del Piano strutturale e regolatore, e pochi anni dopo anche il City Development Strategy, di cui sono stato team leader dal gennaio 2011. A causa dell'esito delle elezioni amministrative di quello stesso anno il progetto è stato sospeso.

Lei è stato team leader nel progetto LAMP di BM per la stesura dei Structural and Regulatory Plans per le quattro maggiori città albanesi. Le restrizioni del progetto le hanno dato la straordinaria opportunità di ripensare alla pianificazione urbana; in che modo snatura l'urban planning in urban plaining? L'urban plaining è lo sviluppo delle smart city?

Nel 2008 la BM ha offerto un credito al governo albanese per intervenire con Piani strutturali e regolatori per la rigenerazione delle quattro città maggiori.

Sono stato incaricato di guidare un gruppo di esperti internazionali negli ultimi 9 mesi. Il progetto doveva essere estremamente veloce e impattante. Bisognava produrre progetti "fatti al metro", un po' come la pizza, in pratica al ciclostile, estremamente efficaci, progetti in cui gli aspetti fondanti della pianificazione urbana mi guidassero a delle conclusioni.

Facevo riferimento all'abecedario del fare urbano, ai principi del good governance, dell'human rights, del participatory e dell'equity planning, a quei principi fondatori della città a cui nel 1961 Lewis Mumford faceva riferimento, una città che avrebbe dovuto portare essenzialmente il welfare, cioè il benessere

economico e sociale. Che cosa è venuto fuori? Una pianificazione grammaticale, una pianificazione, diciamo pure, senza significato, perché la grammatica di fatto non produce significati, la grammatica tesse, la grammatica ti dà una struttura sulla quale poter costruire, ecco su questa texture, su questa base e su questi concetti fondanti, io ho costruito il plain. Plain in inglese significa base, basic, fondamentale, in una parola l'essenziale.

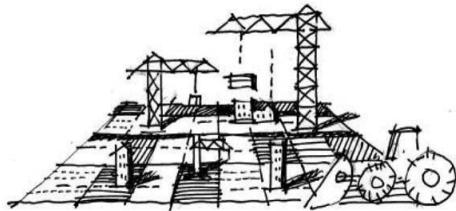


Figura 1– C. Minervini: Pianificazione grammaticale

Il mio urban plaining procedeva attraverso lo smontaggio della città. Ho applicato una logica destrutturante e, come un bambino con il suo giocattolo, ho smontato le città in tanti pezzi che potevano avere per sé un loro significato. Di fatto ho applicato una logica "Smart". Ho individuato pezzi morfologicamente unici e significativamente completi, pezzi che avevano un senso minimo, e che nello strutturalismo vengono chiamati morfemi. Le unità significative, o morfemi, che ho identificato, erano inserite all'interno di una rete stradale e di una logica di mobilità tendenzialmente senza automobili. Ogni quartiere, cioè ogni morfema urbano, avrebbe dovuto svilupparsi secondo una logica equa e sostenibile. Di fatto nelle città albanesi, subito dopo la "liberazione" dalla dittatura, tutti avevano un solo obiettivo: costruire ed esercitare la propria libertà in maniera indiscriminata e a tutti i costi. In Albania si era costruito dappertutto, in qualsiasi modo e senza regole, e si costruiva nelle città maggiori, laddove i piani regolatori in vigore erano da trasgredire. Si costruiva ovunque e si costruiva, tutto sommato, con dei buoni materiali che arrivavano dall'Italia e dalla Germania, ma si costruiva senza regole e senza badare alle necessarie infrastrutture. La mia sfida era, non tanto quella di far costruire di più ma, far costruire con qualità, una qualità garantita dai servizi all'interno dei quartieri e dai servizi all'interno della città: dai piccoli giardini pubblici, alle biblioteche, agli asili, ai mercati, a tutto quello che "di quartiere" non esisteva all'interno delle città albanesi o si svolgeva per strada. Le soluzioni proposte consistevano nel renewal, cioè demolizione e ricostruzione, oppure nel micro-planning. La logica applicativa era basata su algoritmi che a partire dall'incremento netto della popolazione, dalla media linda di superficie per persona e dalla disponibilità di aree lasciate libere nel quartiere, calcolava la Floor Area Ratio cioè la quantità di superficie linda da costruire su un determinato lotto urbano dedicato allo sviluppo. Nello stesso tempo dovevo anche individuare quegli spazi assolutamente necessari per riqualificare la città attraverso interventi infrastrutturali secondari a li-

vello urbano, come stadi, teatri nazionali, biblioteche, scuole ed ospedali, cioè quei servizi a cui la città non può rinunciare perché altrimenti non si chiamerebbe tale. Tutto questo ho dovuto produrre attraverso piani offset o “piani al metro” per quattro città in 9 mesi. Di fatto sono passato dalla pianificazione urbana concepita per essere prodotta in anni, di lavoro e di studi, a dei piani che potessero esser prodotti in pochissimi mesi, in cui la qualità della vita e dei luoghi fosse tradotta in termini di potenzialità costruttive e servizi alla residenza e alla produzione attraverso regole che non fossero restrittive, come sempre sono esistite in Italia e nel mondo, ma con delle regole che potessero finalmente essere prescrittive, che potessero cioè raccontare quello che non si può fare e quello che è possibile costruire. Credo a questo proposito che i piani regolatori debbano essere meno verbosi e più disegnati. Questa era la mia intenzione, ci sono riuscito fino ad un certo punto, naturalmente a causa dei limiti di tempo, ma comunque sempre seguendo i principi della good governance, della trasparenza, della partecipazione, e soprattutto dell’equità. Questi principi sono stati sbandierati dalle Nazioni Unite ma, nessuno ha mai parlato ne scritto di tecnologie applicative del participative equity planning, nessuno ha mai testato questi principi. Ebbene mi sono fatto interprete dei principi di equità e dei principi partecipativi e, raccogliendo good practices da tutto il mondo, li ho codificati e trasferiti all’interno del mio manuale personale che utilizzo tutte le volte che sono invitato a metterlo in pratica.

Dopo l’ufficiale riconoscimento a paese membro dell’UE, secondo lei l’Albania potrebbe avere un ruolo attivo nel processo evolutivo delle politiche urbane europee?

Le città albanesi avrebbero molto da insegnare. Per esempio la pianificazione in Europa non è fatta attraverso approccio partecipativo mentre in tutte le pratiche pianificatorie albanesi la partecipazione diventa la chiave per l’elaborazione di un piano urbano. In Europa la partecipazione non esiste ma è propagandata. In Europa c’è un programma che si chiama URBACT all’interno del quale molti progetti sulla partecipazione hanno prodotto manuali, video, rapporti, a fronte di una spesa impressionante di milioni di euro. L’approccio partecipativo è stato provato e testato nelle città all’interno dei network che proponevano la partecipazione come tema, ma, mi domando: dove sono le ricadute di questo straordinario programma europeo? dove sono le città nelle quali il participatory approach, creato in URBACT, possa essere finalmente applicato?

Le città albanesi avranno da vantare un metodo che in Europa è stato applicato solo in alcune città campione. L’Albania avrà da vantare sia la genialità di un sindaco come Edi Rama (oggi a capo del Governo) che la banalità di un comportamento estremamente modesto che stabilisce una grammatica del fare urbanistico, che non comunica ma costruisce una struttura, una base, attraverso principi fondamentali,

una grammatica sulla base della quale è possibile fare un Piano regolatore in pochissimo tempo ed in modo estremamente efficace, che non garantisce favori a nessuno e che dice che, sui principi dell’equità e delle pari opportunità offerte a tutti i cittadini, si può costruire lo sviluppo, si possono costruire quelle condizioni di benessere.

In Albania sono stati testati metodi che in Europa e nel resto del mondo si sognano, pertanto l’Albania ha dei grandi vantaggi in questo senso.

Se avesse la possibilità di scrivere un capitolo nel Libro Bianco dell’Agenda Urbana Europea, quale sarebbe il titolo ?

Io non scriverei un Libro Bianco io scriverei un Libro Nero; un Libro Nero sullo stato di vessazione dei cittadini quando devono iniziare una pratica edilizia, quando devono confrontarsi con l’alterigia implacabile dei geometri comunali, o quando non hanno la possibilità di esercitare una democrazia partecipativa; scriverei un Libro Nero sui milioni di euro spesi per sperimentare tecnologie partecipative in programmi europei come URBACT che non hanno alcuna ricaduta sulle città europee, quelle che non hanno partecipato ai progetti; un Libro Nero sulla mancanza dei diritti umani dei più deboli che sono quotidianamente calpestati; un Libro Nero sui piani che non offrono pari opportunità di sviluppo ai cittadini pur essendo stata inventata l’equalizzazione, tra l’altro in Italia; un Libro Nero sul fatto che le città maggiori sono gestite quasi bene, e le città minori non sono gestite per niente; io voglio scrivere un Libro Nero quando mi accorgo che il rapporto tra lo sviluppo ed il valore di un immobile non deve essere comunicato a due uffici differenti della mia municipalità ma le informazioni possono essere condivise tra questi due uffici attraverso semplicemente un unico, piccolo software, io mi fermerò di scrivere un Libro Nero quando tutto quello che io facevo e faccio nei paesi in via di sviluppo sarà fatto in Europa, in tutta l’Europa, punto e basta.

#### Note

1 Dalla fine degli anni 80 si occupa di gestione delle emergenze, recupero e conservazione dei beni culturali, infrastrutture sanitarie e scolastiche, servizi igieni-sanitari, trasferimento tecnologico

2 Dalla Scuola post- Laurea in “Tecnologia, Architettura e Città dei PVS“ Politecnico di Torino in cui è docente dal 1990.

3 2001:Regional housing co-ordinator in Peja/Pec-nel Reconstruction Housing Programme UNMIK-EU (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo)

4 2002:Project co-ordinator e urban planner, Shkodër-Urban Planning activity; Redazione del nuovo Piano Regolatore

5 2003: Urban planning expert, Kolasin- Municipal Investment Programme, European Agency for Reconstruction (EAR)

6 2004/2006: Urban planning expert, Training and Capacity Building of Local Self-Government Institutions

## Bibliografia

- Fodrini, S. (2004), "E se la strada diventasse a doppio senso? Metodologie e strumenti dai paesi in via di sviluppo. Esercizi urbanistici nei Balcani" in CON-TROSPAZIO Architettura Urbanistica n.108  
Caltabiano, I. (2012), Un architetto e l'architettura nel mondo della cooperazione allo sviluppo. Intervista a Corrado Minervini

# Policies focused on innovations. Case study of EIT+ in Wroclaw

MAGDALENA WAGNER

## Introduction

The definition of «innovation» is well-known, however, the so-called «urban innovation» still seems not to be fully examined. The fact is that more and more cities try to incorporate this catchy term into their policies. Wroclaw also stood up for the race to make the city an important node of innovation. The paper discusses the case of Wroclaw Research Centre EIT+, which is a brand-new R&D cluster in the city. The EIT+ is a result of implementation of the city strategy which aimed at the promotion of the society of knowledge and innovation in Wroclaw. The story of the investment could be a beneficial lesson for other European cities.

## Wroclaw Research Centre EIT+

### The background

It seems fair to say that the region of Lower Silesia is one of the most innovative regions in Poland. Relatively large number of universities, research agencies, small enterprises, and large world-wide-known companies contribute to the image of a fast developing area. The authorities responsible for the development of the region and the Wroclaw municipality decided to engage in the R&D activities in order to raise the attractiveness of this part of the country. The experience of highly developed countries shows that without implementation of new solutions and technologies, without perfecting products and services, one would not be able to compete on the global arena. Therefore, the city of Wroclaw decided to establish certain aid programs for innovative companies. The support for R&D activities is particularly important aspect of activity and care of the authorities and scientific circles of the region. Additionally, the municipality incorporated the four general principles summarised in four 'Cs' described in the Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation produced under the umbrella of EU Commission in 2012.

In the 2000s Wroclaw was trying to attract the European Institute of Innovation and Technology to the city. The competition was won by the city

of Budapest, however, Wroclaw did not give up on becoming an innovation hub in this part of Europe. Wroclaw Research Centre EIT+ was established in 2007 in western part of the city. It is a unique action developed by various actors; initially, along with the city of Wroclaw, University of Wroclaw, Wroclaw University of Technology, Medical Academy (now Wroclaw Medical University), the Wroclaw University of Economics, and Wroclaw University of Environmental and Life Sciences, the local government of the Lower Silesia region was also involved in the project. Currently the municipality of Wroclaw has nearly 90% shares in the company, and the remaining shares belong to the universities. As we can read on the EIT+ website, the main task it to «foster innovation based on the co-operation of academia, local government and innovative business».

### Pracze Campus

Wroclaw Research Centre EIT+ covers an area of 27 hectares, located 13 km away from the city centre in the vicinity of the motorway ring road and the airport. The place was built in the beginning of the XX century as a facility for the poor and the terminally ill (Armen- und Siechenhaus), then it was used as a tuberculosis hospital (Tuberkulosenanstalt). During the World War II it served as a military hospital and after the war it was turned into Soviet army barracks. After the 1956 the place became Agricultural Schools and High School. In 2007 all buildings were transferred to the EIT+ in order to launch the renovation and adaption to the new purpose. Today this area is devoted to research and development, where scientists and scholars conduct their researches. The first stage of construction in the 2010-2013 consumed nearly 140 million euro. Circa 20 000 square meters of the restored and newly-built buildings are equipped with the most unique and sophisticated apparatus in Poland. The Campus provides certified biotechnological laboratories of three safety levels against biological hazard (BSL-1, 2, 3) and of a high scale of cleanliness for the nanotechnological applications. However, the Campus is not only a place devoted to hard work, in contrary, the scientists have at their disposal many recreational open spaces, including park. The first scientists moved into the Pracze Campus in 2013, but the whole renovation and construction process shall end in the 2015.

### Initiatives

EIT+ consists of laboratories and offices, but is not only a hard infrastructure. Pracze Campus aims to become an innovative hub of the city, meeting place for the creative researchers, and centre of knowledge-based economy in Lower Silesia. The place will gather professionals from complementary backgrounds such as business incubators, high technology companies, and financial institutions in order to establish an efficient environment for development and science. Wroclaw Research Centre EIT+ carries out many interdisciplinary research activities, such as Bio-

Med or NanoMat. The BioMed project is focused on biotechnology and advanced medical technologies, especially: «the application of new biomaterials in therapy and diagnostics, the development of new medicines and their functional forms, and search for new diagnostic, prevention and disease curing strategies» (EIT+ website). The purpose is to transfer the research outcomes to the practice, namely patents and spin-off companies. The NanoMat project focuses on developing nanotechnologies in fields such as nanoelectronics, optoelectronics, microsystems, molecular electronics, photonics, non-linear optics and nanomagnetism. Once more, the most important objective is the implementation of the research outcomes (e.g. patents, spin-off companies). Therefore, the most important feature and advantage of the EIT+ is the link between science and business which builds up the knowledge based economy.

### Conclusions

Wroclaw Research Centre EIT+ was established in 2007, but the researcher moved into the campus just in 2013. Reportedly, that the idea to develop R&D and knowledge-based economy in the Pracze Campus has a number of benefits: it is an opportunity to conduct researches in an creative atmosphere, to develop new technologies, to provide researchers modern and advanced apparatus, and also to renovate and recycle historical buildings in an attractive location. Wroclaw promotes itself as a «meeting place» and this time it is a meeting of science and practice. The implementation of the research results into practice is one of the main goals of the investment. EIT+ is a common project of the municipality and the best Lower-Silesian universities with a budget of nearly 150 million euro. It seems fair to say that the new campus devoted to R&D became an innovative core of the city which contributes to the development of IT, biotechnology, medicine, nanotechnology, telecommunications and energy production. The construction process is still in progress, but so far the Wroclaw Research Centre produced 40 patents and seems to a promising investment that might generate significant benefits for the city in the nearest future.

### References

- 1 Basu, S., Khanwilkar, P. (2011) "A Global Strategy for Innovation Commercialization", *Innovation. America's Journal of Technology Commercialization*, December 2011/January 2012, 9(6)
- 2 Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (2012). EU Commission, [online] [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presentations/smart\\_specialisation/smart\\_ris3\\_2012.pdf?uuid=e50397e3-f2b1-4086-8608-7b86e69e8553&groupId=10157](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presentations/smart_specialisation/smart_ris3_2012.pdf?uuid=e50397e3-f2b1-4086-8608-7b86e69e8553&groupId=10157) (access: 18.10.2014)
- 3 Wroclaw Research Centre EIT+, [online] <http://www.eitplus.pl/> (access: 18.10.2014)