

TERRITORY OF RESEARCH ON
SETTLEMENTS AND ENVIRONMENT
INTERNATIONAL JOURNAL
OF URBAN PLANNING

18

Urban regeneration in the EU



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI NAPOLI FEDERICO II
CENTRO INTERDIPARTIMENTALE L.U.P.T.

Federico II University Press



fedOA Press

Vol.10 n.1 (JUNE 2017)
e-ISSN 2281-4574

Direttore scientifico / Editor-in-Chief

Mario Coletta *Università degli Studi di Napoli Federico II*

Condirettore / Coeditor-in-Chief

Antonio Acierno *Università degli Studi di Napoli Federico II*

Comitato scientifico / Scientific Committee

Robert-Max Antoni *Seminaire Robert Auzelle Parigi (Francia)*
Rob Atkinson *University of West England (Regno Unito)*
Tuzin Baycan Levent *Università Tecnica di Istanbul (Turchia)*
Teresa Boccia *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
Roberto Busi *Università degli Studi di Brescia (Italia)*
Sebastiano Cacciaguerra *Università degli Studi di Udine (Italia)*
Clara Cardia *Politecnico di Milano (Italia)*
Maurizio Carta *Università degli Studi di Palermo (Italia)*
Maria Cerreta *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
Pietro Ciarlo *Università degli Studi di Cagliari (Italia)*
Biagio Cillo *Seconda Università degli Studi di Napoli (Italia)*
Massimo Clemente *CNR IRAT di Napoli (Italia)*
Giancarlo Consonni *Politecnico di Milano (Italia)*
Enrico Costa *Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria (Italia)*
Pasquale De Toro *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
Giulio Ernesti *Università Iuav di Venezia (Italia)*
Concetta Fallanca *Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria (Italia)*
Ana Falù *Universidad Nacional de Córdoba (Argentina)*
José Fariña Tojo *ETSAM Universidad Politecnica de Madrid (Spagna)*
Francesco Forte *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
Anna Maria Frallicciardi *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
Patrizia Gabellini *Politecnico di Milano (Italia)*
Adriano Ghisetti Giavarina *Università degli Studi di Chieti Pescara (Italia)*
Francesco Karrer *Università degli Studi di Roma La Sapienza (Italia)*
Giuseppe Las Casas *Università degli Studi della Basilicata (Italia)*
Giuliano N. Leone *Università degli Studi di Palermo (Italia)*
Francesco Lo Piccolo *Università degli Studi di Palermo (Italia)*
Oriol Nel.lo Colom *Universitat Autònoma de Barcelona (Spagna)*
Rosario Pavia *Università degli Studi di Chieti Pescara (Italia)*
Giorgio Piccinato *Università degli Studi di Roma Tre (Italia)*
Daniele Pini *Università di Ferrara (Italia)*
Piergiuseppe Pontrandolfi *Università degli Studi della Basilicata (Italia)*
Mosè Ricci *Università degli Studi di Genova (Italia)*
Jan Rosvall *Università di Göteborg (Svezia)*
Inés Sánchez de Madariaga *ETSAM Universidad Politecnica de Madrid (Spagna)*
Paula Santana *Università di Coimbra (Portogallo)*
Michael Schober *Università di Freising (Germania)*
Guglielmo Trupiano *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
Paolo Ventura *Università degli Studi di Parma (Italia)*



Comitato centrale di redazione / Editorial Board

Antonio Acierno (*Caporedattore / Managing editor*), Antonella Cucurullo, Tiziana Coletta, Irene Ioffredo, Emilio Luongo, Valeria Mauro, Ferdinando Maria Musto, Francesca Pirozzi, Luigi Scarpa

Redattori sedi periferiche / Territorial Editors

Massimo Maria Brignoli (*Milano*); Michèle Pezzagno (*Brescia*); Gianluca Frediani (*Ferrara*); Michele Zazzi (*Parma*); Michele Ercolini (*Firenze*), Sergio Zevi e Saverio Santangelo (*Roma*); Matteo Di Venosa (*Pescara*); Gianpiero Coletta (*Napoli*); Anna Abate (*Potenza*); Domenico Passarelli (*Reggio Calabria*); Giulia Bonafede (*Palermo*); Francesco Manfredi Selvaggi (*Campobasso*); Elena Marchigiani (*Trieste*); Beatriz Fernández Águeda (*Madrid*); Josep Antoni Bágüena Latorre (*Barcellona*); Claudia Trillo (*Regno Unito*)

Urban regeneration in the EU

Sonia De Gregorio Hurtado coordinated this issue with the editorial board

Table of contents/Sommario

Editorial/Editoriale

Integrated urban development and culture-led regeneration in the EU/*Sviluppo urbano integrato e rigenerazione guidata dalla cultura nell'UE*
Antonio ACIERNO 7

Introduction/Introduzione

25 years of urban regeneration in the EU/*25 anni di rigenerazione urbana nell'UE*
Sonia DE GREGORIO HURTADO 15

Papers/Interventi

The development process of the Urban Agenda of the EU: from the Toledo Declaration to the Pact of Amsterdam/*Il processo di sviluppo dell'agenda urbana dell'UE: dalla dichiarazione di Toledo al patto di Amsterdam*
Eduardo DE SANTIAGO RODRÍGUEZ 23

EU urban policy in Spain: from URBAN to the Sustainable Integrated Urban Development Strategies (ISUDS)/*La politica urbana dell'UE in Spagna: dall'URBAN alle Strategie di Sviluppo Urbano Integrato Sostenibile*
Sonia DE GREGORIO HURTADO 47

Processes and patterns of urban Europeanisation: Evidence from the EURO CITIES network/*Processi e modelli di europeizzazione urbana: evidenze dalla rete EURO CITIES*
Tom VERHELST 75

Urban regeneration: focus on “software”/*La rigenerazione urbana: focus sul “software”*
Marc MOEHLIG 97

Cohesion Policy 2014-2020 and pressing threats / *Genere e ambienti sanitari: una proposta di metodologia sensibile al genere per migliorare la qualità ambientale nel patrimonio esistente*
Francesco FORTE 105

Urban regeneration in the UE through the reciprocal relationship between greenfield FDI and smart cities/*La rigenerazione urbana nell'UE attraverso la relazione tra investimenti diretti esteri (FDI) e le smart cities*
Stefano DE FALCO 119

European urban regeneration programs and projects and reuse of military areas in Italy/*Programmi e progetti europei di rigenerazione urbana e riuso delle aree militari in Italia*
Federico CAMERIN 141

Waterfront redevelopment. Comparison experiences/*La rigenerazione del waterfront. Esperienze a confronto*
Stefania PALMENTIERI 157

UIA and the MAC project: green city and multi-ethical connections for Monteruscello neighbourhood. Pozzuoli case study /*UIA ed il progetto MAC: green city e connessioni multi-etiche per il quartiere Monteruscello. Il caso studio di Pozzuoli*
Francesco Domenico MOCCIA, Barbara SCALERA 173

EU's urban policy from a Southern perspective: the case of Palermo/*La politica urbana dell'UE da una prospettiva meridionale: il caso di Palermo*
Ignazio VINCI

187

Sections/Rubriche

Events, conferences, exhibitions/ *Eventi, conferenze, mostre*

209



Integrated urban development and culture-led regeneration in the EU

Antonio Acierno

Integrated Urban Development approach to Regeneration in the UE

The term “Regeneration” is usually used to describe urban transformation gained through the redesign, reconstruction and often re-allocation of urban land. Originally regeneration meant predominantly land reclamation or refurbishment of neighbourhoods in decline, but more recently it means a lot of various interventions in the city related to urban design and planning, social and economic renewal or cultural planning “regeneration”.

During the 1980s the term increased an overall usage, particularly within urban policy and social-economic initiatives, and a large part of regeneration’s actions concerned de-industrialised urban areas.

As a large part of the research on the topic in urban studies argues, the single term ‘regeneration’ generally indicates the more basic industrial land physical reconstruction and development, while “urban regeneration” refers to the larger field of social habitation involving communities and the social-cultural infrastructure (Vickery, 2007).

Anyway urban regeneration is responsible for the reconstruction of disused industrial lands, waterfronts, docklands, and new retail and culture developments in all over the world (Amin et. al., 2002).

Urban regeneration represents a topic on which there is a growing interest throughout the world and it is mainly driven by the causes and effects of globalization, climate change, the global economic crisis, and lifestyle changes.

Likewise, in a large part of Europe there is an insistent request to revitalize brownfields areas, inner-city sites, and large-housing estates. Urban regeneration strategies have addressed large-scale interventions together with micro-scale ones changing not only the physical structure of neighbourhoods but also the life of their citizens.

In recent years, a large number of cities have promoted public intervention programmes in areas of social, economic and urban decline. These urban regeneration initiatives have introduced multifunctional actions able to give response to different demands producing a new manner of tackling intervention in the urban space that in-

Fig. 1 - The URBACT LSG Toolkit cover
(source: <http://urbact.eu>)

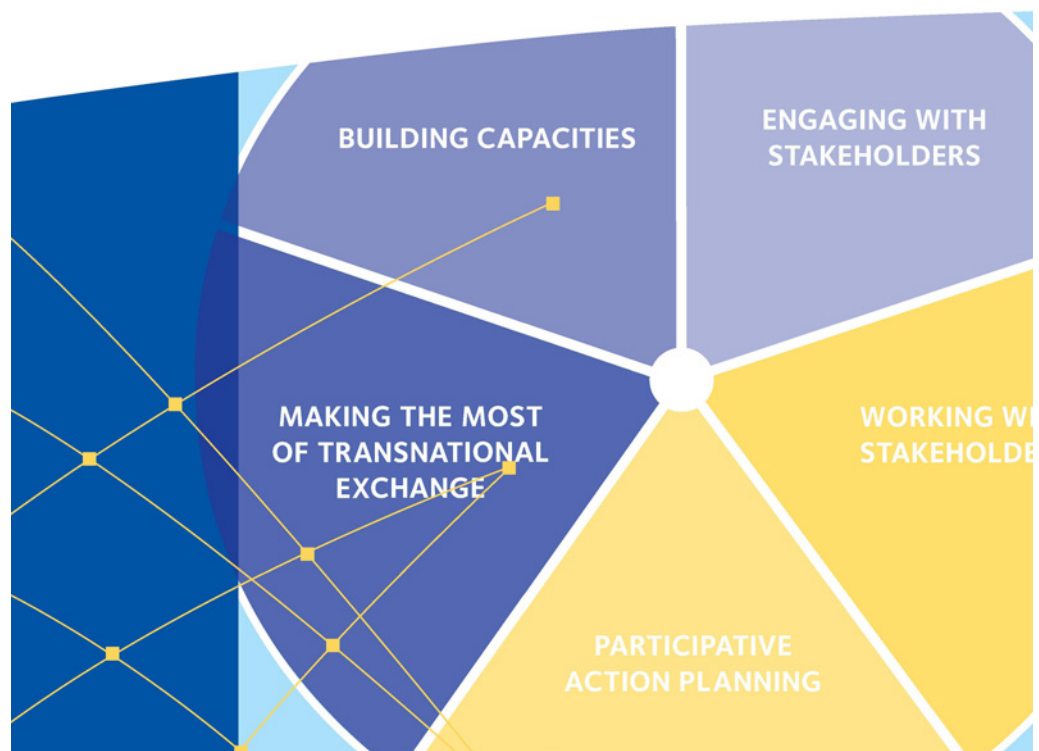
cludes social, economic and cultural dimensions.

This innovative way of approaching the problems faced by urban areas in decline is not limited to the transformation of physical space and social features, but also represents a focus of interest in urban planning literature the way such initiatives are accomplished, establishing networks of collaboration between government and other public agents and civil society. Recently, numerous initiatives have been launched at national and international level, some of these from the European Union, particularly in the policy field of regional development.

The main characteristic of these advanced urban regeneration strategies is represented by the “integrated approach” that concerns social, economic and environmental aspects, promoting sustainable urban development in accordance with strategic policy guidelines of EU. The *Integrated Urban Development Model* is the main significant approach to urban regeneration in the last two decades at international level and it is going to become a model for urban policy in Europe (Hadjri, Durosaiye, Oluremi, 2015).

An urban policy is composed of a series of measures directing to promote development of cities and it can carry out by all levels of government, from international to national and regional ones. At higher levels policies can interest not specifically cities but also more general issues, anyway the effects can be observed in quality of urban life. Hereafter, national and regional governments promote political, legislative and financial favourable contexts in which cities develop their own policies.

In Europe cities are influenced by national policies and, in the last two decades, mainly by international policies, though there is not a clear European urban policy (Atkinson,



2001) although it could be claimed that the urban dimension of EU policy exists and it has been increasing through multiple declarations, tools and actions (De Gregorio, 2015).

Strategies and tools in the EU's urban regeneration

The beginning of the European urban policy dates back on 1975 when the European Regional Development Fund was created to achieve the economic integration of the deprived regions, and it could be seen as the starting point, although in the 1970s there was not a clear awareness of a necessity of giving an urban dimension to the European policy. Afterwards, in the late 1980s and early 1990s, the consciousness was arising that in cities are living a strong cycle of decline in which the main problems have been concentrating. In the early 1990s specific instruments began to be shaped to revitalize cities within the framework of Regional Policy: Urban Pilot Projects (UPPs) and the URBAN initiative, focusing on regeneration and urban cohesion actions.

At the beginning of the XXI century, after the approval of the 'Lisbon Agenda', EU's Policy paid more attention to cities, considered as drivers for regional growth, and consequently the budget allocated to Structural Funds increased. New urban instruments such as URBAN II and URBACT were created and supported by specific strategic guidelines. The period 2007–2013 fixed the emerging urban dimension of European policy as it is possible to see in many European documents of the Directorate General for Regional Policy¹. In these seven years many programmes and actions have been launched giving significant results, especially by means the URBAN initiative, and the Commission confirmed the integrated vision of urban regeneration.

Since the 1990s, the European Union has taken a key role in leading member states' urban policy and regeneration practice, through the implementation of specific tools. For instance, the Urban Pilot Projects, the URBAN Community Initiative and the URBACT network in the last 2007-2013 cycle have been fundamental elements in building the urban regeneration in EU's cities. After years of experimentation, the Urban Acquis is considered the integrated approach to urban regeneration commonly-approved in EU, based on physical, economic, social and environmental initiatives, able to integrate local residents into inclusive governance. This approach has had a deep impact in European countries and nowadays it is possible to recognize an ongoing process of "Europeanization" attesting the adoption of the EU's approach to integrated urban development planning (Ángeles et al., 2016).

The European urban areas have been considered the engines of the European economy throughout the Union, but they are also places where some significant problems (unemployment, segregation, poverty) are concentrated. Consequently the EU's Regional Policy focuses on urban development and adequate policies able to tackle them.

The 2014-2020 period has put the urban dimension at the center of Cohesion Policy: at least 50% of the ERDF resources for this period will be invested in urban areas. It's opportune to remind that Cohesion Policy provides the essential investment framework

and strategy to meet the agreed growth goals, first of all the Europe 2020 Strategy: by 2020 the EU is engaged to meet five essential objectives on employment, innovation, education, social inclusion, and climate/energy.

Cohesion Policy is delivered through three main funds: European Regional Development Fund (ERDF) aims to strengthen regional economic and social cohesion by investing in growth-enhancing sectors to improve competitiveness and create jobs; European Social Fund (ESF) focuses on people, particularly employment and education opportunities; Cohesion Fund participates in green growth and sustainable development. For 2014-2020 cycle there are some innovations²: attention on clearer and measurable targets for better accountability; adoption of one set of rules for five different Funds simplifying the processes; introduction of specific preconditions before funds can be directed; and, finally, a reinforced urban dimension through a minimum amount of ERDF dedicated to integrated projects in cities.

Cohesion Policy inspires EU's regions and cities to collaborate and learn from each other through the implementation of cooperative programmes, projects and networks with actual impacts on economic life, accessibility, business, employment, environment, etc.

The EU gave a methodology to the urban regeneration highlighting that the different dimensions of urban life are strictly intertwined and the success in urban development can only be realized through an integrated approach. Interventions regarding physical urban regeneration must be combined with actions promoting economic development, social inclusion and environmental protection. Moreover it's necessary the presence of strong partnerships between civil society, business and government at different levels.

Nowadays European cities are facing serious problems such as economic stagnation in terms of job creation and social progress, and the impact of climate change, consequently such an integrated approach is particularly vital for the future of cities. The EU has elaborated the Europe 2020 Strategy to give response to these challenges in order to achieve a smart, sustainable, inclusive society.

The Europe 2020 strategy³ aims to guarantee that the economic revitalization of the European Union (EU) is maintained by a series of actions and reforms in order to achieve social growth and job creation by 2020. Its purpose is the transformation of the EU into a smart, sustainable and inclusive economy with high levels of employment, productivity and social cohesion. It addresses the structural weaknesses of the EU's economy and also takes account of the longer-term challenges of globalisation.

According to the Europe 2020 strategy⁴, the EU should achieve a new growth that is:

- smart, through the development of knowledge and innovation;
- sustainable, based on a greener, more resource efficient and more competitive economy;
- inclusive, aimed at strengthening employment and social and territorial cohesion.

Moreover the EU has set five main targets to be achieved by 2020:

- increasing the employment rate of the population aged 20-64 to at least 75 %;
- investing 3 % of gross domestic product in research and development;

- reducing greenhouse gas emissions by at least 20 %, increasing the share of renewable energies to 20 % and increasing energy efficiency by 20 %;
- reducing the school drop-out rate to less than 10 % and increasing the proportion of tertiary degrees to at least 40 %;
- reducing the number of people threatened by poverty or social exclusion by 20 million.

For achieving these objectives the European cities have a wide range of innovative tools: the UDN (Urban Development Network) gives support to share knowledge between cities involved in integrated sustainable urban development and in UIA (Urban Innovative Actions); Urban Innovative Actions stimulate cities to experiment new and unproven solutions to solve urban challenges; Cities are encouraged to use Community-Led Local Development (CLLD), a strong instrument for local stakeholders, businesses, the public sector and civil society to get more involved in urban neighbourhood regeneration; Integrated Territorial Investments allow to develop area-based strategies using funds coming from different fields; the URBACT III programme is a powerful tool to share experiences and learning throughout Europe for promoting sustainable urban development and gives European cities the opportunity to work together.

Integrated approach model, urban renaissance and culture-led regeneration

In 2010, the European Economic and Social Committee (ECO/273, 2010) expressed the opinion on “*The need for an integrated approach to urban regeneration*”, which states that ordinary urban measures in modern cities are inefficient and indicated that “the priority is given to an integrated urban regeneration model”. Particularly it states that:

<<In order to launch a “new urban renaissance” that prioritises an integrated urban regeneration model and that focuses attention on demographic change, social cohesion, the review of the urban economic base, the re-assessment of the natural heritage, dematerialisation, energyefficient cities and biodiversity, the EESC maintains that strong cooperation at all levels of government (Commission, national governments, regions and local authorities) is required, but through a more flexible, less rigid approach to the subsidiarity principle and not only through a hierarchical framework of powers. To this end, the EESC urges the promotion of thematic networks of cities to promote the implementation of sustainable urban regeneration.>>

The political debate about urban regeneration increased in the last decade and the EU paid much attention to urban issue through its presidencies. The Spanish Presidency has given particular attention on urban regeneration asking the EESC and the Com-

mittee of the Regions to express clearly its opinion on an emerging issue for European cities.

In the EESC document was described an interesting analysis concerning considerable problems to be resolved in cities through an urban integrated approach, to pursue the subsequent objectives:

- to improve the energy efficiency of European building stock by creating new jobs and encouraging innovation and technological development;
- to increase social cohesion through an integrated regeneration programme for deprived neighbourhoods;
- to contribute to environmental sustainability, also through the urban regeneration of rundown neighbourhoods avoiding the consumption of more green spaces.

The EESC documents states also that

<<...regeneration will therefore be the outcome of synergising and integrating three aspects of the city:

the Agora city: people-centric, with total harmony between urban settlements and spaces and between social cohesion and economic development,

the glocal city (global/local): resulting from a better balance between globalisation and the ability to make the most of local resources and different specificities and attitudes,

the sustainable city: should be able to resolve its problems internally, without passing them on to others or to future generations.

...The Committee is in favour of a “new urban renaissance” characterised by: greater social cohesion; cultural renewal; a review of the economy of the urban economic base to address the current deep recession; and enhancement of the natural heritage through dematerialisation and increased biodiversity. >>

The idea of a “urban renaissance”, developed in the first decade of XXI century, is also linked to the cultural renaissance of cities and to the notion of culture-led regeneration. The term has now become evidently known, but it came into use around two decades ago: it represents the opportunity for the regeneration of places through cultural activity, very relevant for cities that have lost their industrial base and have needed to reinvent themselves through cultural and art activity.

It was during the 1990s the “cultural” dimension of urban regeneration raised in practices and policies mainly visible in architecture design and public art. Bianchini and Parkinson’s Europe study *Cultural Policy and Urban Regeneration* constituted a important publication on the topic (Bianchini, Parkinson, 1993): it demonstrates the progressively strategic role of cultural policy for the European cities regarding economic development, city marketing and urban renewal. The research, analyzing the governance and management of inner cities, argues the social, cultural and economic issues were not distinct in the field of urban regeneration policy. Research in urban regeneration tends to move from a cultural scheme of analysis to one characterized by sociological categories and, the interconnection of the social and culture in urban regeneration

is progressively evident.

In the last two decades the notion of culture-led urban regeneration emerged in the different fields such as cultural geography, urban planning, urban design, architecture, and public policy administration, with different points of view (Verwijnen, Lehtovouri, 1999; Zardini, 2005).

In the publication *The Contribution of Culture to Regeneration in the UK: A Review of Evidence*, G. Evans and P. Shaw define three different interpretations about culture and urban regeneration: 'culture-led regeneration', 'cultural regeneration', and 'culture and regeneration' (Evans & Shaw, 2004). In this paper there is not space for analysing the subject but it is important to highlight how the use of urban masterplans, public art, the aesthetics of urban design, the cultural identity of individual cities, the economic impact of culture on a city, the management of stakeholders are progressively becoming fundamental elements in urban regeneration, particularly for the ancient European cities with valuable historical centres.

At the moment, we are observing a progressive absorption of an aesthetic and cultural dimension of European urban policies. Many current projects tend to integrate design, cultural activities into urban regeneration giving evidence to a new way of producing urban policy in Europe.

It is possible to state the recent EU characteristics of urban regeneration are economic and aesthetic: the economic is evident looking at the main financial source, represented by European Regional Development Fund (ERDF), which contributes to the large part of physical developments; the cultural one is visible, not only in the form of the city especially in the refurbishment of inner city but also in the emphasis on the opportunities of the economic branches related to tourism, art, historical centres, etc. in many funded projects.

In conclusion, many initiatives, at legislative and political level, have been carried on in the last two decades and many pilot projects have been developed, giving the idea of the European urban policy but, as a major part of specific literature sustains, there is not a structured analysis on it yet. Moreover the next period 2014-2020 is developing new tools and experiences so the matter is on progress. The *new urban renaissance*, stated in many documents, the *integrated approach to urban regeneration* and the concept of *cultural-led regeneration* could become the essentials of the urban development in the future of European cities.

In this issue the TRIA journal has given the opportunity to discuss about the urban regeneration in Europe drawing new perspectives for the future in order to create an original point of view on urban regeneration in the EU. Finally, I would like to thank Sonia De Gregorio who has studied for long time the European urban policies and suggested the topic for this issue and collaborated intensively with the journal editorial board.

ENDNOTES

¹ For example 'Fostering the urban dimension: Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007–2013)', from November 2008, 'The urban dimension in Community policies for the period 2007–2013' or the statement issued by the Committee of the Regions (2010) about the role of urban regeneration in the future of urban development in Europe, passed in 2010. Furthermore, various documents have emerged from informal meetings of ministers in relation to urban development, in particular the 'Lille Action Programme', 2000; 'Urban Acquis', 2004; the 'Bristol Accord', 2005; Leipzig, 2007; Marseille, 2008; Toledo, 2010; Athens, 2014; and the 'Territorial Agenda of the EU. Towards a more competitive and sustainable Europe of diverse regions'.

² In the 2014-2020 period, European cities will benefit all the more from the EU's Regional Policy and urban areas and this will be a great opportunity for sustainable urban mobility, regeneration of deprived communities and improved research and innovation capacity. In each EU Member State, a minimum 5 % of the ERDF is earmarked for integrated sustainable urban development.

³ Communication (COM(2010) 2020 final) – *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*

⁴ The Europe 2020 strategy targets are also supported by 7 flagship initiatives at European level and in EU countries: the Innovation Union; Youth on the move; the Digital Agenda for Europe; a Resource-efficient Europe; an industrial policy for the globalisation era; the agenda for new skills and jobs; and the European Platform against Poverty.

REFERENCES

- Amin A., Massey, D., Thrift, N. (2002), *Cities: Re-imagining the Urban*, Cambridge: The Polity Press
- Ángeles Huete García M., Merinero Rodríguez R., Muñoz Moreno R. (2016), *Urban Regeneration Policy from the Integrated Urban Development Model in the European Union: an Analytical Approach Based on the Study of Spanish Cities*, Local Government Studies.
- Atkinson R. (2001), *The Emerging 'Urban Agenda' and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy?*, European Planning Studies, 9(3).
- Bianchini F., Parkinson M. ed. (1993), *Cultural Policy and Urban Regeneration: The West European Experience*, Manchester: Manchester University Press.
- De Gregorio Hurtado S. (2015), *Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la planificación colaborativa*, Cuadernos de Investigación Urbanística Ci[ur] nº 98.
- European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy (2016), *Ex post evaluation of Urban Development and Social Infrastructures. Final Report. Work Package 10*.
- European Commission (2010), *Communication (COM(2010) 2020 final) – Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*
- Evans G., Shaw P. (2004), *The Contribution of Culture to Regeneration in the UK: A report to the DCMS*, London: London Metropolitan University.
- Hadrji, Durosaiye, Oluremi (2015), *A critical analysis of urban regeneration programmes in Europe*, Architecture_MPS journal, AMPS editor.
- Verwijnen J., Lehtovouri P., eds. (1999), *Creative Cities: Cultural Industries, Urban Development and the Information Society*, Helsinki: UIAH.
- Vickery J. (2007), *The Emergence of Culture-led Regeneration: A policy concept and its discontents*, Research Papers No 9, Centre for Cultural Policy Studies University of Warwick
- Zardini M., ed. (2005), *Sense of the City: An Alternate Approach to Urbanism*, Montréal: Canadian Centre for Architecture.

WEB SITES

- http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/
- <http://www.urbact.eu/urbact-glance>
- <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>
- <http://urbact.eu/integrated-urban-development#>

25 years of urban regeneration in the EU

Sonia De Gregorio Hurtado

During the last three decades, the European Union (EU) has paid growing attention to the key role that cities play in the development of the European territory and their potential contribution to tackling the economic, climate, environmental, demographic and social challenges that it continues to face. On the basis of this awareness, a complex policy-building process has taken place within EU institutions since the late 80s, a development that has led to the definition of a field of public policy that is referred to as the urban policy of the EU or the urban dimension of EU policy. As the EU formally does not have responsibility for urban as opposed to regional affairs (Parkinson, 2005) this policy field has been formalized through the launch and implementation of a number of non-compulsory tools of different types particularly aimed to support Member States (MS), regions, cities, and other stakeholders to face the decline of their urban neighborhoods¹ (De Gregorio, 2017). The most important and influential instruments have been the following:

- a) the specific initiatives for the implementation of urban regeneration programmes launched by the European Commission and co-funded by the Structural Funds from 1989 (the Urban Pilot Projects –UPP- and the two rounds of the URBAN Community Initiative: URBAN -1994-1999- and URBAN II -2000-2006-);
- b) other programmes aimed to construct capacity, interchange knowledge, and introduce innovation in urban policies at local level (e.g. URBACT, the Urban Innovative Actions –UIA-);
- c) the policy documents published by the European Commission, the European Parliament, the Committee of the Regions –COR-, the Meetings of EU Ministers for urban development, and other actors. These documents have taken the form of communications, policy papers, and charters, policy guidelines, compendiums of good practices, etc. It is relevant noting that external actors, such as Eurocities, have also been able to impact this policy field by producing and disseminating their own documents in this regard.

It can be considered that the European Commission launched the first instrument particularly aimed to the regeneration of deprived neighborhoods co-funded by the Euro-

pean Regional Development Fund (ERDF) in 1989 when the processes of deindustrialisation and economic restructuring were multiplying the drivers of decline affecting urban neighborhoods. It was the mentioned *Urban Pilot Programme*, launched with the specific interest of introducing innovation in urban regeneration in the MS. From then, along 25 years of policy building, “*periods of advance have often been followed by periods of retrenchment*” (Parkinson, 2005: 9) and there has been relevant debate over whether or not the EU should develop its own urban policy (Atkinson, 2007). As Van de Berg et al. (2007) mention, despite the awareness of the fact that the development of an urban policy at an EU level was considered necessary from the last 90s², most MS have never fully supported the urban strategy of the EC because they were of the opinion that this policy field is a national issue. In the scenario described the development of the EU urban policy has been characterized by the lack of a common consensus among MS on the development of an EU urban agenda (ibid.). This fact has given place to periods in which this policy building process has advanced slowly and has lost visibility. In those timeframes, the “informal” character of this policy has played a positive role, as it has allowed the EC continuing implementing the mentioned “non-compulsory” instruments without the opposition of the MS (De Gregorio, 2012).

Most of these instruments have been launched by the EC, and particularly by the Directorate General for Regional and Urban Policy (DG Regio)³, under a multi-level vision that aims to introduce innovation in the urban policies of the Member States and specifically in their local governance systems (Reiter, 2008). They also aim to promote a collaborative and participative approach to the implementation of sustainable urban development strategies. This policy action has led to global results at EU level and specific contributions in the different national, regional and local frameworks. Its capacity to introduce innovation in the urban policy of the MS has led to the recognition that it has exerted a relevant influence. This influence has been particularly important in those MS where a specific national-level policy did not previously exist (Carpenter, 2013). The knowledge gained by national institutions, regions, and cities through the implementation of this policy has had effects such as the improvement of the technical capacity of municipalities and other relevant stakeholders to design and implement integrated urban regeneration strategies, the growing interest showed by cities to get involved in urban regeneration initiatives co-funded by the ERDF, the development of specific instruments of urban regeneration based on the “URBAN method” (the participative, collaborative, area-based and strategic of the URBAN Community Initiative) in different national and regional contexts⁴, and many others. It can be also said that they have contributed to start a process of transformation of local governance in many EU cities and to create a kind of “direct linkage” between cities and EU institutions. Along with the relevant outcomes achieved it is also possible to identify pitfalls in the implementation and performance of the different instruments, as the literature has been pointing out from the second half of the 90s.

The knowledge that the different levels of government have gained through the experience mentioned is the base of the so-called EU *Urban Acquis*: a collection of documents

agreed by the EU Ministers for urban development that is considered the common ground of the urban policy of the EU⁵. The adoption of the “sustainable integrated urban development” and “integrated urban regeneration”⁶ concepts in the Urban Acquis, particularly reinforced from 2007, and their integration in the policy discourse of the EU are giving place to interesting experiences and results in the MS that sometimes are being developed also at regional level. In some cases, this is taking place in the framework of initiatives of urban regeneration co-funded by the EDRF (e.g. the *Iniciativa Urbana* launched in Spain in 2007 and developed until 2013). All this experience is setting a Europeanization scenario in which a critical review on how MS are understanding and implementing the EU approach to urban development in their national frameworks could provide a relevant basis on which set a part of the reflection oriented to the construction of the policy framework for the period 2020-2027. This policy and its financial framework is being negotiated between the European Commission and the MS at the moment.

During the last two programming periods of the Cohesion Policy, the urban policy of the EU has been subject to relevant changes. In the period 2007-2013 it was “mainstreamed” within the Structural Funds. This was called “URBAN mainstreaming” and was highlighted by the European Commission as one of the most important changes in the Cohesion Policy in recent years (European Commission, 2008: 9). As a consequence the URBAN Community Initiative, that had been largely recognized as the most influential tool so far, was not launched again. As Atkinson mentioned in 2007, the “urban mainstreaming” led different actors “*to express concern over the potential loss of a small (in terms of funds) initiative that had the advantage of explicitly concerning itself with urban areas and their problems*” in this scenario many feared that the “urban mainstreaming” could lead to URBAN’s distinct focus being lost in the wider Structural Funds (Atkinson, 2007: 4). An important element of the policy vision for 2007-2013 was that “*the content of the URBAN Community Initiative was included in the regulatory framework for the new generation of “mainstream” Operational Programmes*” (European Commission, 2008: 12) developed by the Member States. This was possible through the incorporation of the “URBAN method” in the Regulation of the ERDF that defined the scope and strategies of intervention in distressed urban areas. Again it was included as a non-mandatory provision, so that Member States could implement it on a voluntary basis. Few MS made use of this possibility. In 2008, in the framework of an analysis of the Operational Programmes of the MS, the European Commission highlighted as relevant only the initiatives developed by the Czech Republic and Spain (European Commission, 2008).

In the current programming period (2014-2020) the urban dimension has been reinforced (De Luca, 2016). In this framework, MS are obliged to earmark at least 5% of their allocations of the European Regional Development Fund (ERDF) to support *integrated sustainable urban development strategies* (ISUDS). In addition, new tools have been introduced to foster innovative and integrated urban action (the Urban Innovative Actions, the Urban Development Network). These and other policy instruments,

along with the continuation of existing initiatives such as URBACT, have the objective of fostering the EU support to urban regeneration with an integrated approach. It is also important to mention that at the moment the EU is facing the construction of its urban agenda (the *Urban Agenda for the EU*) following the path set by the *Pact of Amsterdam* that was agreed and signed in May 2016. The Urban Agenda for the EU is a crucial milestone that reveals the growing level of commitment of the relevant actors to this policy field in the framework of an increasing international awareness on the importance of addressing urban issues to face the main regional and global challenges of the societies of the XXI century. The New Urban Agenda and the development of the Sustainable Development Goals (SDG) of the United Nations reveal the growing attention that urban matters are receiving⁷.

This issue of TRIA focuses on **urban regeneration in the EU** aiming to address the policy action summarized and reflect on its outcomes and limitations. The objective is contributing to a better understanding of the general scenario and to bring the attention of the scientific community, policy-makers and other relevant stakeholders to the relevance of undertaking a critical analysis. It is considered crucial to making informed decisions on how the EU urban policy should evolve in the next programming period of the Cohesion Policy that is starting to be negotiated by the EC and the MS at the moment.

ENDNOTES

1 There are several policies and instruments in the EU that impact cities. We here focus only on those specifically launched by the EC with a specific urban approach.

2 See for example the Communication by the EC *Towards an Urban Agenda in the EU* (1997).

3 It is worth noting that the increasing relevance that urban issues are achieving within the Cohesion Policy Framework has resulted in the DG Regio changing its name from Directorate General for Regional Policy to Directorate General for Regional and Urban Policies in the previous programming period. This change reveals the visibility that the issue is gaining within the EC framework.

4 For example, Portugal launched in 2000 the *POLIS* programme and the initiative *Zonas Urbanas Críticas -ZUC-* in 2005; the *Neighbourhoods Law (Ley de Barrios)* passed in 2004 in Catalonia and the *Izartu* Programme was launched in 2001 in the Vasque Country.

5 It is integrated by the *Lille Action Programme* (2000), the *Rotterdam Acquis on Urban Policy* (2004), the *Bristol Accord* (2005), the *Leipzig Charter* (2007), the *Marseille Final Statement* (2008), the *Toledo Declaration* (2010) and the *Riga Declaration* (2015).

6 See for example the part entitled “Making greater use of urban integrated policy approaches” of the Leipzig Charter (Informal meeting of EU Ministers on urban development, 2007: 2)

7 It is worth mentioning that the EU has been an active stakeholder in the process of construction of these instruments and has committed to take into account in the development of its urban policy. For example, the 12 Partnerships that are working in the construction of the Urban Agenda for the EU are taking the New Urban Agenda and the SDG into account in the work they are developing.

REFERENCES

- Atkinson, R. (2007). “EU Urban Policy, European Urban Policies and the Neighbourhood: An overview of concepts, programmes and strategies”, in International Conference Vital Cities, European Urban Research Association, Glasgow, June 2007.
- Carpenter, J. (2013). Sustainable urban regeneration within the European Union. A case of ‘Europeanization’? In L. E.M., & J. McCarthy (Eds.), *The Routledge companion to urban regeneration* (pp. 138–147). London: Routledge.
- De Gregorio Hurtado, S. (2017): “A critical approach to EU urban policy from the viewpoint of gender”, en *Journal of Research on Gender Studies*, 7(2), pp. 200-217.
- De Gregorio Hurtado, S. (2012). *Urban Policies of the EU from the perspective of Collaborative Planning. The URBAN and URBAN II Community Initiatives in Spain*. PhD Thesis. Universidad Politécnica de Madrid.
- De Luca, S. (2016). “Politiche europee e città: stato dell’arte e prospettive future”, in *Working papers*. Rivista online di Urban@it, 2/2016. Accesible en: http://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/10/6_BP_De_Luca_S.pdf (last accessed 5/9/2017).
- European Commission (2008). *Fostering the urban dimension. Analysis of the operational programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007–2013)*. Working document of the Directorate-General for Regional Policy.
- Informal meeting of EU Ministers on urban development (2007): *Leipzig Charter*. Available in: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf (last-accessed: 2/9/2017).
- Parkinson, M. (2005). “Urban policy in Europe: where have we been and where are we going”, en Antalowsky, E., Dangschat, J. S. y Parkinson, M. (ed.). *European Metropolitan Governance: Cities in Europe- Europe in Cities*, proyecto NODE (Ministerio Austriaco de Educacion, Ciencia y Cultura), pp. 7-32.
- Reiter, R. (2008). “The “European City” in the European Union. Comparing the implementation conditions for the EUs urban development agenda in Germany and France”, en Atkinson, R. y Rossignolo, C. (editores). *The Re-creation of the European City*. Governance, Territory & Policentricity. Amsterdam, Techne Press, pp. 17-38.
- Van de Berg, L., Braun, E., Van deer Meer, J., Mingardo, G. (2007). “The Urban Dimension in European Policy: History, Actors and Programmes”, en Van de Berg, L., Braun, E., Van deer Meer, J. (ed.). *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, Hampshire, Ashgate, pp. 39-62.

In
ter
venti

Abstract

The development process of the Urban Agenda of the EU: from the Toledo Declaration to the Pact of Amsterdam.

Eduardo de Santiago Rodríguez

Abstract

In recent years, an urban policy at the European level has been progressively consolidated, albeit its indirect and informal nature, whose most notable achievement is the adoption of the Amsterdam Pact in the spring of 2016. The process that has led to its adoption is analysed as the confluence between the initiatives developed by the European Commission through the so-called “urban dimension” of cohesion policy and the intergovernmental cooperation in urban development, especially since the adoption of the Toledo Declaration in 2010 until 2016.



Photo : DOI - Kevin Abela

KEY WORDS

European urban policy, urban dimension of cohesion policy, intergovernmental cooperation, integrated urban development.

Il processo di sviluppo dell'agenda urbana dell'UE: dalla dichiarazione di Toledo al patto di Amsterdam.

Negli ultimi anni, si è progressivamente consolidata a livello europeo una politica urbana, anche se indiretta e informale, il cui risultato più significativo è l'adozione del patto di Amsterdam nella primavera del 2016. Si analizza il processo che ha portato alla sua approvazione, quale confluenza tra le iniziative sviluppate dalla Commissione Europea attraverso la cosiddetta "dimensione urbana" della politica di coesione e la cooperazione intergovernativa in materia di sviluppo urbano, soprattutto dopo l'adozione della Dichiarazione di Toledo nel 2010 fino all'anno 2016.

PAROLE CHIAVE

Politica urbana europea, dimensione urbana della politica di coesione, cooperazione intergovernativa, sviluppo urbano integrato

El proceso de construcción de la Agenda Urbana de la Unión Europea: de la Declaración de Toledo al Pacto de Amsterdam

Eduardo de Santiago Rodríguez

1. El carácter no formal de las políticas urbanas a nivel europeo

Diversos autores (Atkinson, 2001; De Gregorio y Kocewicz, 2008; Atkinson y Rossignolo, 2009; González Medina, 2009, 2011, 2013; Gutiérrez Palomero, 2009) han coincidido en señalar el carácter no formal o implícito de las políticas urbanas a nivel europeo, de modo que aunque no existe un marco competencial (formal) directo ni un enunciado explícito de las mismas, en realidad se ha ido configurado de manera progresiva una “*soft policy*” que constituye sin embargo una verdadera “*política urbana europea*” –eso sí, de tipo indirecto-, resultado tanto de las actuaciones e iniciativas desarrolladas directamente por la Comisión Europea como de la cooperación informal intergubernamental entre los Estados Miembros.

En relación con ello, hay que comenzar destacado en primer lugar que no existe una base jurídica en los tratados de la Unión Europea (UE) para las políticas urbanas y que por tanto dichas políticas no constituyen parte de ninguna de las formaciones específicas sectoriales del Consejo de la UE¹. A pesar de ello, no cabe duda de que las diferentes políticas comunitarias de tipo sectorial (medio ambiente, calidad del aire, etc.) han tenido y tienen -a través de las diferentes Directivas, reglamentos, etc.- un impacto directo sobre las ciudades europeas. Por otra parte, la UE ha asumido históricamente un importante papel de apoyo a las ciudades y regiones europeas en su búsqueda de competitividad y cohesión y cuenta también con una dilatada trayectoria de financiación de actuaciones en el ámbito del desarrollo urbano.

DG/ Agency	Policy/ Regulation	Targeting Cities/ local	Local projects	Studies/ research	Tools
Climate Action	X	X		X	X
Competition	X				
Communic. Networks, Content & Technology	X	X	X	X	X
Education and Culture	X	X			
European Environment Agency				X	X
Employment, Social Affairs and Inclusion	X	X	X		
Energy	X	X	X		X
Environment	X	X	X	X	X
Eurostat		X		X	
Home Affairs	X	X	X		X
Joint Research Centre	X			X	X
Justice	X	X			
Mobility and Transport	X	X	X		X
Regional and Urban Policy	X	X	X	X	X
Research and Innovation	X			X	
Health and Consumers	X	X			

Fig. 1 - Políticas europeas con una dimensión urbana (por Direcciones Generales y Agencias de la Comisión Europea).

Fuente: EUROPEAN COMMISSION (2014) “Issues paper for discussion in the forum “CITIES - Cities of Tomorrow: Investing in Europe””, Bruselas 17-18/03/2014 (p.3).

De forma paralela, durante los últimos años los Estados Miembros han venido colaborando informalmente en materia de desarrollo urbano, mediante la celebración de reuniones a diferente nivel -técnico, de Directores Generales y, finalmente, a nivel ministerial-, en las que se han aprobado distintos documentos y declaraciones.

A pesar del paralelismo entre ambas líneas, y de la notable convergencia e interrelación entre ambos discursos, ha habido que esperar muchos años hasta que el Pacto de Ámsterdam, aprobado durante la Presidencia holandesa del Consejo de la UE los Países Bajos en el primer semestre de 2016, haya establecido finalmente un punto común de confluencia: la Agenda Urbana de la UE.

El presente artículo analiza la génesis de este proceso y la articulación de ambas líneas, con especial incidencia en el período 2010-2017, que va desde la Declaración de Toledo hasta el Pacto de Ámsterdam. Para ello se emplea una metodología que, partiendo de la revisión de la bibliografía especializada, combina el análisis de los diferentes documentos y programas europeos que se citan, con la experiencia directa del autor como participante en muchas de las reuniones mencionadas.

El artículo se estructura fundamentalmente en 3 partes: la primera repasa los principales hitos de las actuaciones y programas de la Comisión Europea en relación con el desarrollo urbano, la segunda explora los logros y dificultades de la cooperación intergubernamental, y la tercera presenta la confluencia de ambas líneas de trabajo en la Agenda Urbana de la UE.

2. La Comisión Europea y la dimensión urbana de la política de cohesión

2.1. La génesis de la “dimensión urbana de la política de cohesión”: de los Proyectos Piloto Urbano a los Programas URBAN.

Dada la intrínseca naturaleza intersectorial o transversal de los temas urbanos, estos recaen en el ámbito de varias Direcciones Generales (DG) de la Comisión Europea. Autores como Atkinson (2001) o González Medina (2009, 2011) han analizado los orígenes de la actuación de Comisión en relación con los temas urbanos, remontándose a principios de los años 90, en que produjo un “conflicto” entre la DG XI (actual DG Environment, o Dirección General de Medio Ambiente) y la DG XVI (conocida como DG REGIO) por el control de la política urbana, como consecuencia del solapamiento entre los ámbitos del desarrollo sostenible y el desarrollo territorial, competencia respectiva de cada Dirección General. Finalmente, y tras diversos episodios (entre ellos los esfuerzos de coordinación emprendidos para solventar esta cuestión, materializados en la creación de un grupo interno Interservicios sobre Urban Development en diciembre de 2005), fue la DG REGIO la que “salió victoriosa” (González Medina, 2013, p. 137), culminando este proceso en el año 2012 cuando se le reconocieron explícitamente las competencias sobre los temas urbanos, rebautizándose como Dirección General de Política Regional y Urbana. La diferencia entre ambas visiones, expresada a través de los diferentes documentos surgidos de una y otra Dirección General, donde cada una incide

en su particular visión conceptual (el desarrollo urbano sostenible o la denominada “dimensión urbana de la política de cohesión”), así como el análisis del predominio discursivo y de la mayor o menor actividad cada una de ellas a lo largo del tiempo, es sin duda un tema interesante, pero excesivamente prolijo para este artículo.

Como resultado de este proceso, en la actualidad, la Dirección General más directamente vinculada con los temas urbanos es la DG REGIO, precisamente la encargada de la política de cohesión (actualmente denominada “política regional”), cuya importancia ilustra el hecho de que el conjunto de Fondos Estructurales y de Inversión Europeos gestionados por la DG REGIO (347.410 millones de € para el período 2007 y 2013; y 351.800 millones para el actual período 2014-2020) suponen casi un tercio del presupuesto total de la UE².

Precisamente dentro de la política de cohesión se han enmarcado históricamente los fondos estructurales destinados al desarrollo urbano y más concretamente los dirigidos a financiar actuaciones de regeneración de barrios: desde los denominados Proyectos Piloto Urbanos (Fase I: 1989-1994, y Fase II: 1997-1999), a las iniciativas comunitarias URBAN I (1994-1999) y URBAN II (2000-2006), considerados los primeros pasos hacia una política urbana europea. Según González Medina (2013, p.138) *“(...) los inicios de la Política Urbana Europea (PUE) aparecen estrechamente vinculados a los proyectos y programas financiados con cargo a los fondos estructurales [...], considerados los primeros hitos hacia una política urbana europea. La implementación de estos programas –los primeros dirigidos específicamente a la regeneración de áreas urbanas con problemas– fue un éxito no solo desde el punto de vista de los resultados, sino sobre todo del método, que pasó a convertirse en un elemento distintivo de la PUE”*.

Los Proyectos Piloto Urbanos tuvieron como objetivo abrir el camino a posteriores proyectos de regeneración urbana y supusieron un significativo avance en el desarrollo de las políticas urbanas a nivel europeo. Hacia finales de los años 80, la Comisión Europea puso en marcha el denominado Programa Piloto Urbano después de que varias redes, como «Quartiers en Crise» (Red Europea de Zonas de Regeneración), hubieran recibido financiación del programa RECITE para intercambiar conocimientos e innovaciones y reflexionar en materia de política urbana. En el período comprendido entre 1990 y 1993, se pusieron en marcha un total de 33 proyectos piloto urbanos en 11 Estados Miembros, y en julio de 1997 la Comisión aprobó la segunda fase de este Programa Piloto Urbano, en la que se seleccionaron 26 proyectos (de 503 propuestas presentadas, lo que es indicativo del interés despertado) de 14 Estados Miembros, que obtuvieron financiación para el período comprendido entre julio de 1997 y diciembre de 1999. Aquellos primeros proyectos piloto se centraron fundamentalmente en los siguientes temas: desarrollo económico en zonas con problemas sociales, actuación en el ámbito del medio ambiente relacionada con objetivos económicos; revitalización de centros urbanos históricos; explotación del potencial tecnológico de las ciudades (Comisión Europea, 2009, p. 12).

A los Programas Proyectos Piloto Urbanos siguieron dos generaciones de programas

de la iniciativa comunitaria URBAN, sin duda la intervención comunitaria que más ha contribuido a crear y difundir conocimientos e innovaciones en el ámbito de la regeneración de barrios y el desarrollo urbano. La iniciativa URBAN tenía como objetivo elaborar y aplicar estrategias innovadoras de regeneración en ciudades de tamaño pequeño y medio, así como en barrios urbanos en declive pertenecientes a ciudades de mayor tamaño. Otro de sus objetivos era fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias en materia de regeneración y desarrollo urbano sostenible (Comisión Europea, 2009: 12).

La génesis detallada de este proceso y la influencia que en el mismo tuvo la metodología del Programa británico City Challenge, puesto en marcha por el gobierno de John Major en el Reino Unido en 1991, así como la posterior incorporación de elementos propios de la Politique de Ville francesa (tales como el concepto de exclusión social y cultural) han sido analizados por autores como Atkinson (2000) o De Gregorio (2015).

Las iniciativas comunitarias URBAN I y II pusieron en práctica el enfoque integrado en unas 200 ciudades europeas, y se centraron fundamentalmente en ámbitos como la regeneración material de barrios urbanos desfavorecidos, el desarrollo de la economía local, las cuestiones medioambientales, la movilidad y los espacios públicos, el empleo local y las iniciativas culturales (Comisión Europea, 2009, p.12).

Entre 1994 y 1999, URBAN I financió programas en 118 zonas urbanas, gracias a una ayuda comunitaria por un valor total de 900 millones de euros. Los proyectos, que beneficiaron a los cerca de 3,2 millones de personas que habitaban en las zonas favorecidas por la ayuda, se centraron en la rehabilitación de infraestructuras, la creación de empleo, la lucha contra la exclusión social y las mejoras medioambientales (Comisión Europea, 2009, p. 12).

La iniciativa URBAN II, vigente entre los años 2000 y 2006, continuó con este esfuerzo y compromiso de apoyo a las ciudades europeas en su búsqueda de las mejores estrategias de desarrollo y regeneración urbana. Gracias al apoyo de esta iniciativa comunitaria, se invirtió un total de 730 millones de euros en la regeneración social y económica de 70 zonas urbanas de toda Europa (Comisión Europea, 2009, p. 12).

2.2. La consolidación del “Urban Acquis”, o “Acervo Urbano” europeo.

Estas iniciativas comunitarias URBAN condujeron a la creación de un “acervo urbano” europeo (denominado “Urban Acquis”) y a la integración de las cuestiones urbanas en los programas de la política de cohesión, e hicieron especial hincapié en una serie de aspectos: la concentración de la financiación en un número determinado de zonas concretas, la participación de los ciudadanos y los actores locales (responsabilidad compartida), y el refuerzo de la coordinación «horizontal» de las medidas de regeneración urbana, elementos todos ellos clave para lo que, posteriormente, se denominaría un “enfoque integrado” en materia de desarrollo urbano.

Según la propia Comisión Europea (Comisión Europea, 2009, p. 27),

“durante la última década ha empezado a tomar cuerpo una metodología común

para el desarrollo urbano sostenible, surgida como consecuencia de la aparición de un «acervo urbano» europeo, que se basa en las experiencias adquiridas y apoya el desarrollo urbano integrado y sostenible. Esta metodología se inscribe igualmente en la línea de los principios políticos y recomendaciones establecidos en la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles. El «acervo urbano» se basa en los siguientes pilares:

- *El enfoque integrado y transectorial de las iniciativas comunitarias URBAN.*
- *Los nuevos instrumentos de gobernanza, administración y gestión urbana, incluido el aumento de las responsabilidades locales y el fortalecimiento de las asociaciones horizontales, cuya eficacia se ha probado satisfactoriamente en el marco de las iniciativas comunitarias URBAN.*
- *Una selección de ciudades y zonas elegibles, y la concentración de la financiación.*
- *Creación de redes, evaluación comparativa e intercambio de conocimientos y experiencias, basándose para ello en la positiva experiencia y los resultados del programa URBACT I”.*

Como se ha comentado, la materialización más concreta de este método se produjo en las iniciativas URBAN, siendo su mayor éxito la difusión a nivel europeo de un enfoque y una metodología de trabajo común, cuyos rasgos, según De Gregorio (2015, p. 19) fueron los siguientes:

- *Enfoque “area-based”, llevado a cabo mediante intervenciones de regeneración urbana sobre áreas concretas espacialmente delimitadas (frente al enfoque “people based”, centrado en la intervención de ayuda directa a las personas más desfavorecidas).*
- *Desarrollo de estrategias a lo largo de un periodo limitado de tiempo (5-6 años).*
- *Enfoque integrado, concepto posteriormente formulado teóricamente en la Carta de Leipzig (“desarrollo urbano integrado”) y en la Declaración de Toledo (“regeneración urbana integrada”).*
- *Implicación del sector público y privado, y de la comunidad local.*
- *Enfoque colaborativo entre distintos niveles de gobierno y entre distintas instituciones o departamentos del mismo nivel de gobierno (concepto de “multilevel governance” o “gobernanza multinivel”).*
- *Proceso de selección competitivo en base a criterios de calidad del programa y capacidad de cofinanciación.*

Como complemento al “acervo urbano” y en directa relación con el mismo, también hay que mencionar el trabajo paralelo que se ha venido desarrollando en la UE sobre la “cohesión territorial”. Desde el punto conceptual cabe destacar la ESDP European Spatial Development Perspective de 1999, o la Agenda Territorial de la EU aprobada en Leipzig en 2007 y renovada en Gödöllő (Hungria) en 2011; y en cuanto a programas, ESPON (European Spatial Planning Observation Network)³, que financia investigación comparada sobre las tendencias del desarrollo y cohesión territorial en Europa⁴.

2.3. Del “*Mainstreaming*” (2007-2013) al actual período de Programación 2014-2020

Finalizado el período de programación 2000-2006, el éxito de los Programas URBAN I y II llevó a la Comisión a proponer su integración dentro de los Programas Operativos de los Estados Miembros⁵ para el período 2007-2013, proceso que se conoce como “*mainstreaming*”. Esta propuesta suscitó un fuerte debate inicial, pues no eran pocos los partidarios de una reedición de los Programas URBAN anteriores para el nuevo período 2007-2013, a los que se propuso incluso rebautizar como URBAN+. Sin embargo, finalmente triunfaron las tesis de los defensores del “*mainstreaming*” que apostaron por integrar la dimensión urbana en los Programas Operativos nacionales, dejando al albur de los Estados Miembros su desarrollo de acuerdo con la metodología del “Urban Acquis”, que se consideraba ya suficientemente madura y consolidada como para ser integrada y asumida internamente por todos los países.

De este modo paradójico, el éxito de una metodología a nivel europeo, y la intención de integrarla más íntimamente en los Estados Miembros mediante el “*mainstreaming*”, supuso en realidad su práctica desaparición, perdiéndose también el carácter ejemplificador y la visibilidad que la iniciativa URBAN había jugado a nivel europeo.

En efecto, recién empezado el nuevo período de programación 2007-2013 ya se hicieron unos primeros análisis sobre el resultado del “*mainstreaming*” que identificaron su fracaso en la práctica. El documento de trabajo publicado por la Comisión en noviembre de 2008, ya señaló que de los 316 Programas Operativos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional aprobados, únicamente 178 habían incorporado una cierta dimensión urbana, aún entendida en sentido laxo. Contradiciendo la teoría de los defensores del “*mainstreaming*”, lo cierto era que muy pocos Estados Miembros previeron programas continuadores de la Iniciativa Comunitaria URBAN y, en realidad, solo España incorporó una iniciativa claramente continuadora de URBAN (denominada Iniciativa Urbana) de manera general en todas las regiones. Se detectaron también grandes diferencias entre los miembros de la UE-15 y los nuevos Estados Miembros del Este, que se habían incorporado en 2004, y, especialmente, con Bulgaria y Rumanía, incorporadas en 2007, en algunos de los cuales las inversiones de fondos estructurales tuvieron un fuerte carácter sectorial⁶. El análisis más detallado de las cuantías destinadas a la dimensión urbana en los Programas Operativos confirmó un descenso generalizado de los fondos destinados en los Estados Miembros a las ciudades, y si bien la media a nivel de la UE se cuantificó en un 6%⁷, como puede verse en el gráfico, hubo países en los que esta dimensión llegó incluso a desaparecer casi por completo.

Aunque para el período 2007-2013 también se habían planteado nuevos instrumentos financieros complementarios, como la iniciativa JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas: ayuda europea conjunta en apoyo de inversiones sostenibles en zonas urbanas), con financiación del BEI y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (BDCE) para el desarrollo urbano, su éxito en la práctica también ha sido relativo⁸.

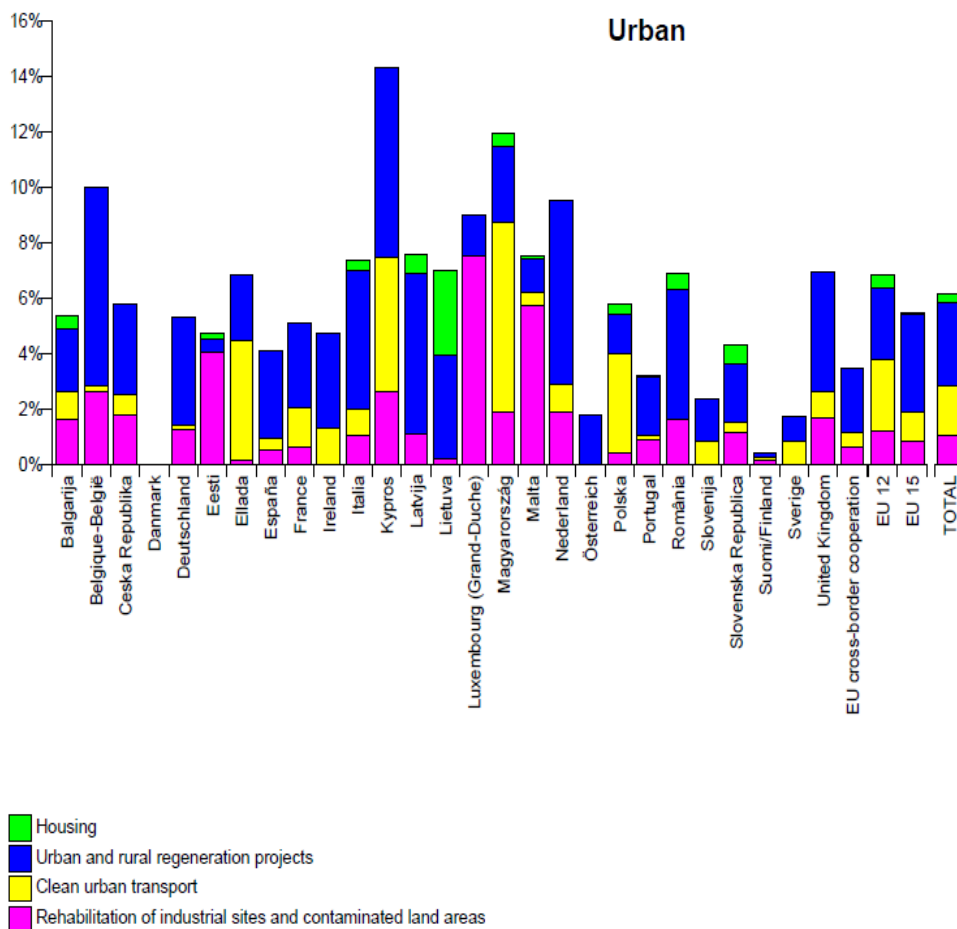
En el acto celebrado en Bruselas el 4 de febrero de 2010 “*Building on 20 Years of*

Community Support to Urban Development” para conmemorar el aniversario de la dimensión urbana de la política de cohesión ya se expresó la necesidad de revisar profundamente ésta para el nuevo período de programación 2014-2020. Por su parte, también en 2010 se publicó el Informe Final de Evaluación del URBAN II (ECOTEC-

Fig. 2 - La dimensión urbana en los Programas Operativos Nacionales FEDER 2007-2013.

Fuente: Hoja informativa EU Cohesion Policy - The Thematic Pages “Cohesion Policy 2007-2013: Urban Development” (p.6).

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/activity/statistics/2007_urban.pdf



ECORYS, 2010), en el cual se confirmaba su éxito, no solo - o no tanto- en términos de impacto cuantitativo, sino muy especialmente como instrumento difusor de la metodología y los conceptos del “Urban Acquis”.

Por todo ello, en el período de programación vigente 2014-2020 se ha querido recuperar la importancia que había tenido hasta 2007 la dimensión urbana en la política de cohesión. En este sentido, el nuevo Reglamento (UE) n° 1301/2013 establece en su artículo 7 la obligación de que los Estados Miembros destinen al menos un 5 % de los recursos del FEDER asignados al objetivo “inversión en crecimiento y empleo” a las denominadas Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSI)⁹. El nuevo reglamento también introduce el concepto novedoso de la ITI o Inversión Territorial Integrada. También con la intención de reforzar los temas urbanos, se lanza una nueva iniciativa a modo de laboratorio de ideas, denominada “Urban Innovative Actions”

(artículo 8)¹⁰, que proporciona a las áreas urbanas europeas la financiación (con un presupuesto asignado de 372 millones de € para el período 2014-2020) y los medios necesarios para experimentar y poner a prueba soluciones urbanas innovadoras, de las que no existan experiencias previas, con el objetivo de abordar los principales desafíos que tienen en el presente las ciudades, y así contrastar su funcionamiento en la práctica, correspondiendo directamente a la Comisión su convocatoria, selección y gestión. También se crea (artículo 9) la Urban Development Network (UDN: Red de Desarrollo Urbano), como red de fomento de la generación de capacidades, la interconexión y el intercambio de experiencias a escala de la UE, formada por las autoridades urbanas responsables de la aplicación de las EDUSI del artículo 7, o de las medidas innovadoras del artículo 8.

3. La cooperación intergubernamental en materia urbana entre los estados miembros de la UE

3.1. Organización de una estructura no formal de trabajo intergubernamental sobre desarrollo urbano.

Si bien, como se ha comentado anteriormente, los temas urbanos no constituyen parte de ninguna de las formaciones específicas sectoriales del Consejo de la UE, los Estados Miembros de la Unión Europea (UE) han venido cooperando conjuntamente en materia de desarrollo urbano durante los últimos años. Esta cooperación intergubernamental ha tenido carácter informal, y se ha materializado fundamentalmente a través de un grupo de trabajo permanente constituido a nivel técnico, que se denomina UDG (Urban Development Group), en el cual están representados además de los 27 Estados Miembros, los Estados asociados (Noruega, Suiza) y candidatos, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones (CoR), el Consejo Económico y Social Europeo (CESE), otras instituciones comunitarias con relevancia europea en temas urbanos (el BEI: Banco Europeo de Inversiones, la Agencia Europea de Medio Ambiente), las asociaciones europeas de ciudades (CEMR Consejo Europeo de Municipios y Regiones, EUROCITIES), y otros stakeholders (ECTP-CEU Consejo Europeo de Urbanistas, EUKN, URBACT, etc.).

El UDG se reúne al menos una vez cada semestre, convocado por la Presidencia de turno del Consejo de la UE, que va rotando cada 6 meses entre los 28 Estados Miembros, y que es quien establece la agenda de temas a tratar. Hasta el año 2010, en que se instauró el sistema de Tríos Presidenciales, lo habitual era que cada Presidencia pusiera sobre la mesa temas relacionados con sus prioridades nacionales en relación con el desarrollo urbano y que estos no tuvieran apenas continuidad una vez finalizado el semestre de turno; si bien el sistema de Tríos ha ido reforzando la coordinación entre las sucesivas Presidencias y ha asegurado una mayor continuidad en las agendas. En función de la importancia de los temas a tratar, además del UDG, cada Presidencia puede convocar también reuniones de Directores Generales, o incluso -cuando existe

la voluntad de aprobar algún documento o declaración- Reuniones Informales de Ministros responsables de desarrollo urbano, que son preparadas antes a nivel técnico por los Directores Generales y por el UDG.

Estructuras similares de grupos de trabajo articulados jerárquicamente se dan también en otros ámbitos íntimamente relacionados con el desarrollo urbano, como en los temas territoriales (donde existe un grupo técnico paralelo al UDG que se denomina NTCCP- Network of Territorial Cohesion Contact Points) o en la política de cohesión, si bien esta última, al sí ser competencia comunitaria, tiene sus propios grupos formales de trabajo en Bruselas (el COCOF, o Comité de Coordinación de los Fondos, recientemente sustituido por el COESIF y EGESIF¹¹; o el TCUM: Territorial Cohesion and Urban Matters). Dado que las competencias a nivel ministerial sobre temas urbanos, territoriales y de política de cohesión en ocasiones corresponden a Ministerios distintos, y difieren notablemente entre unos países y otros, en ocasiones se han celebrado Reuniones Ministeriales conjuntas, si bien a nivel técnico y de Directores Generales siempre se mantienen separadas e independientes las convocatorias de los grupos técnicos de trabajo (UDG o NTCCP).

3.2. Principales resultados de la cooperación intergubernamental: los hitos de la Carta de Leipzig (2007) y el RFSC (Marco Europeo de Referencia para la Ciudad Sostenible).

Fruto del trabajo técnico del UDG, sancionado posteriormente en las Reuniones de Directores Generales, y elevado finalmente a la consideración de los Ministros, en los últimos años se han aprobado una serie de documentos o declaraciones ministeriales, entre los que destacan el Lille Action Programme (2000), el Urban Acquis de Róterdam (2004) o el Bristol Accord (2005). Culminando este trabajo de cooperación intergubernamental, en 2007, en el Encuentro Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial celebrado en Leipzig los días 24 y 25 de mayo, se aprobaron dos documentos que constituyen sendos hitos a nivel europeo sobre desarrollo urbano (la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles) y territorial (la Agenda Territorial Europea de 2007).

La Carta de Leipzig¹² incluye dos grandes ejes de recomendaciones: por un lado hacer un mayor uso de las políticas integradas de desarrollo urbano, entendiendo por tales aquellas donde se coordinan los aspectos espaciales, sectoriales y temporales de las áreas clave de la política urbana, como son la cohesión social y la calidad de vida, la creación y consolidación de espacios públicos de alta calidad, el impulso de la eficiencia energética, etc. Por otro, prestar especial atención a los barrios menos favorecidos dentro del contexto global de las ciudades, impulsando actuaciones integradas que conjuguen la mejora del medio ambiente físico, con el impulso a la economía y el empleo, la cohesión e inserción social y el fomento de un transporte urbano eficiente y asequible. La Carta de Leipzig puede considerarse como un hito en tanto en cuanto supone la asunción por parte de los Estados Miembros de los elementos fundamentales del “Urban Acquis”. Por un lado, desde el punto de vista teórico, se formula el concepto de desarrollo urbano

integrado como un requisito para alcanzar con éxito la sostenibilidad de las ciudades, vinculando así las dos ideas claves que venían impregnando toda la política urbana europea: el desarrollo urbano sostenible, más ligado a la concepción “ambientalista” (Club de Roma, Declaración de Río, Agendas 21, etc.), y el carácter integrado¹³, como parte del “acervo urbano”. Por otro lado, la referencia a prestar especial atención a los barrios desfavorecidos, se alinea con las políticas “area based” y la metodología introducidas por los Programas comunitarios URBAN.

Por su parte la Agenda Territorial Europea de 2007 pretendía profundizar en el concepto de cohesión territorial e introducir la dimensión territorial en la Estrategia Europea de Lisboa/Gotemburgo¹⁴, reforzando la estructura territorial de la UE, logrando una mayor coherencia de las políticas comunitarias y nacionales con impacto territorial y promoviendo la cooperación territorial en Europa.

La siguiente Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano tuvo lugar en Marsella el 25 de Noviembre de 2008, y en ella se aprobó la Declaración de Marsella¹⁵, en la que no solo se confirmaron los objetivos de la Carta de Leipzig, poniendo un énfasis especial sobre la creciente importancia del cambio climático, sino que se decidió iniciar el desarrollo de un Marco Europeo de Referencia para la Ciudad Sostenible (European Reference Framework for Sustainable Cities: RFSC)¹⁶, concebido como una herramienta web, voluntaria y de carácter operativo, que pudiera servir de ayuda y de referencia a las ciudades europeas en la puesta en práctica de los objetivos de la sostenibilidad urbana y del enfoque integrado propuestos en la Carta de Leipzig. Aunque en el principio hubo alguna reticencia, ante el temor de que –en un futuro- el RFSC pudiese ser vinculado de alguna forma con el acceso a los fondos comunitarios para el desarrollo urbano, pronto se impuso el entusiasmo y la idea despertó grandes expectativas entre Estados Miembros y ciudades, pues por primera vez se iba a construir un marco de referencia sobre desarrollo urbano sostenible e integrado -con un sistema de indicadores-, común para todas las ciudades europeas. La tarea no era sencilla, tanto por la dificultad de acordar a nivel europeo los elementos conceptuales del desarrollo urbano sostenible y un sistema de indicadores que los reflejase, como por los requisitos técnicos exigidos a la propia herramienta web (versatilidad, accesibilidad diferenciada para técnicos municipales y ciudadanos, traducción a los idiomas oficiales, etc.). Finalmente se acordó que la herramienta se compusiera de varios instrumentos: un listado de cuestiones para la autoevaluación (o “checklist”) para examinar estrategias o proyectos urbanos desde la perspectiva de la sostenibilidad urbana y del enfoque integrado; un sistema de indicadores, diferenciando entre recomendados y secundarios; una serie de herramientas de visualización de los resultados (diagramas de sostenibilidad), aunque se descartó la posibilidad de poder comparar abiertamente los resultados de los indicadores de las diferentes ciudades; y herramientas de intercambio de experiencias y base de buenas prácticas.

El proceso de desarrollo del RFSC es un interesante precedente de la arquitectura de lo que hoy son los partenariados de la Agenda Urbana Europea, y ofrece asimismo lecciones sobre las dificultades de la puesta en práctica de la gobernanza multinivel

a escala europea. Para desarrollar un primer prototipo del RFSC según el mandato ministerial de Marsella, en 2009 se creó un grupo de trabajo técnico dependiente del UDG, denominado Member States and Institutions Working Group (MS/I-WG) que estaba formado por expertos en desarrollo urbano sostenible de los Estados Miembros, el Consejo Europeo de Municipios y Regiones (CEMR, en el que se integra la FEMP española) y una red de ciudades europeas denominada LC-FACIL y constituida en el seno de URBACT (integrada por Leipzig, Gotemburgo, Kirklees Council, Rennes, Vitoria-Gasteiz, y Bytom, que fueron cuidadosamente seleccionadas para representar la diversidad de las ciudades europeas). El MS/I-WG –apoyado por el trabajo de investigadores y técnicos del CERTU francés - desarrolló durante 2009 un primer prototipo del RFSC, que fue testado inicialmente por las ciudades participantes de la red LC-FACIL, y que se sometió a la validación de los Ministros en la Reunión celebrada en Toledo en el año 2010, donde estos dieron su respaldo a una segunda fase del desarrollo del RFSC, en la que además se incorporó la Comisión Europea al Steering Committee. Como el objetivo era lograr la máxima difusión y uso de la herramienta por parte de las ciudades europeas, se realizó una amplia convocatoria de selección de ciudades interesadas en participar en esta segunda fase mediante el testado del prototipo del RFSC, con el objeto de incorporar sus aportaciones al desarrollo final de la herramienta. En febrero de 2011 se celebró en Bruselas el acto de lanzamiento de la Fase de Test del RFSC, asistiendo el Comisario J. Hahn, autoridades nacionales y representantes de las 66 ciudades europeas seleccionadas para llevar a cabo esta segunda fase de desarrollo y pruebas. En muchos Estados Miembros se crearon además grupos nacionales de apoyo (NSG: National Support Groups) para trabajar y difundir el RFSC, que frecuentemente se aprovecharon de forma más amplia como plataforma de diálogo “ad hoc” entre el gobierno nacional y las autoridades locales. Hacia finales de 2012 estaba ya finalizada la segunda versión de la herramienta del RFSC, y en 2013, cada Estado Miembro se encargó de su traducción al idioma nacional (finalmente se tradujo a 19 idiomas oficiales). Durante 2014 se desarrolló la Fase de Diseminación del RFSC, para difundir y fomentar el uso de la herramienta entre las ciudades europeas, con la participación de Platform 31 e ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives), además del citado CEMR. Sin embargo, casi a punto de finalizar ésta, en verano de 2014, la Comisión Europea (que había ido adquiriendo de forma progresiva un mayor liderazgo en el proyecto, en paralelo a su contribución económica al mismo con 1,3 millones de €, ante las dificultades de Francia, impulsora inicial, para seguir aportando la financiación requerida) anunció su desvinculación del RFSC y la interrupción de su apoyo financiero, decisión justificada no solo por las complicaciones técnicas existentes y el excesivo retraso acumulado en el proceso, sino sobre todo porque éste no había alcanzado los resultados esperados, pues transcurridos 18 meses desde su lanzamiento en Bruselas apenas tenía 8.000 usuarios en toda Europa y solo se habían registrado en la web unas 100 ciudades. La integración del RFSC en URBACT III, que había sido inicialmente prevista como la vía de futuro para la continuación del proyecto, también se descartó. A pesar de este varapalo, Francia, CEMR, CEREMA (Centre d’Études et d’Expertise sur

les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement) y la FNAU (Red Francesa de Agencias Nacionales de Planeamiento) han continuado desarrollando una nueva versión final del RFSC, que es la que actualmente está accesible en la web, con bastante uso por parte de las autoridades locales francesas. De este modo, lo que empezó siendo un proyecto intergubernamental, despertando verdadero entusiasmo por la creación de un marco común de referencia para el desarrollo urbano sostenible a nivel europeo, ha terminado como una herramienta casi reducida al ámbito del país que inicialmente lideró su creación, tras un complejo proceso intermedio en el que la Comisión Europea pasó de tomar el relevo a Francia en su financiación, a desvincularse del mismo. El proceso, con sus luces y sombras, refleja bien las dificultades de la gobernanza multinivel y la complicada arquitectura institucional requerida para impulsar la cooperación en un ámbito como el de los temas urbanos donde no hay competencias formales comunitarias y donde, en el caso de la cooperación intergubernamental voluntaria, resultan particularmente enrevesadas cuestiones como la iniciativa, el liderazgo, la toma de decisiones, o la financiación.

3.3. La necesidad de una Agenda Urbana Europea: la Declaración de Toledo de 2010.

Durante la Presidencia Española del Consejo de la UE se aprobó la Estrategia Europa 2020, reemplazando la anterior Estrategia de Lisboa/Gotemburgo, concebida como la gran estrategia decenal de la Unión Europea para el crecimiento y el empleo, con el fin de crear las condiciones requeridas para superar la crisis que entonces asolaba Europa, mediante un nuevo modelo de crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Para ello, se marcaron cinco objetivos principales¹⁷ para el período 2010-2020, en los ámbitos de empleo, investigación y desarrollo, clima y energía, educación, inclusión social y reducción de la pobreza:

- El nivel de empleo de la población de entre 20 y 64 años debería alcanzar por lo menos el 75 % mediante, entre otras cosas, una mayor participación de las mujeres y los trabajadores más mayores y una mejor integración de los inmigrantes en la población activa;
- Invertir el 3 % del PIB en I+D+I.
- Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos en un 20 % en comparación con los niveles de 1990, o en un 30 % si se dieran las condiciones al efecto; incrementar el porcentaje de las fuentes de energía renovables en nuestro consumo final de energía hasta un 20 % y en un 20 % la eficacia energética;
- Mejorar el nivel educativo de la población, abordando el problema del abandono escolar, reduciéndolo desde el 15 % de 2010 al 10 % en 2020 e incrementar el porcentaje de la población de entre 30 y 34 años que finaliza la enseñanza superior del 31 % a -por lo menos- un 40 % en 2020;
- Reducir el número de europeos que viven por debajo de los umbrales nacionales de pobreza (definido como un nivel de ingresos inferior al 60 % de los ingresos medios disponibles en cada Estado Miembro) en un 25 %, rescatando así a más de 20 millones

de europeos de la pobreza.

En el campo del desarrollo urbano, la Presidencia Española convocó una Reunión Informal de Ministros responsables de Desarrollo Urbano de la UE (22 de junio de 2010, precedida de otra Reunión Informal de los Ministros de Vivienda), en la que se aprobó la Declaración de Toledo¹⁸ y el Documento de referencia sobre regeneración urbana integrada, previamente debatidos y consensuados en el UDG y en una reunión de Directores Generales.

La Declaración de Toledo tiene tres partes, que obedecen a las circunstancias y los temas más importantes relacionados con el desarrollo urbano a nivel de la UE en el momento en que se gestó el documento. La primera parte resalta la importancia de la puesta en práctica de los objetivos de Europa 2020 en el entorno construido y en la ciudad existente, teniendo en cuenta que *“la batalla principal de la sostenibilidad urbana se ha de jugar precisamente en la consecución de la máxima ecoeficiencia posible en los tejidos urbanos de la ciudad ya consolidada”*. Es por ello que se destaca la Regeneración Urbana Integrada como un instrumento estratégico para lograr ese modelo urbano más inteligente, más sostenible y socialmente más inclusivo en la ciudad consolidada y los tejidos existentes. El Documento de Referencia anejo a la Declaración supone un paso conceptual importante pues define los elementos constitutivos del enfoque integrado, en particular aplicándolos a la “Regeneración Urbana Integrada” (enfoque holístico, integración de las dimensiones social, económica y ambiental, coordinación vertical, horizontal y transversal, gobernanza multinivel, etc.), y relacionando las principales herramientas operativas que pueden favorecer su puesta en práctica.

La segunda parte de la Declaración se enmarca dentro del proceso que se ha comentado de desarrollo del RFSC, en la que los ministros validaban los trabajos realizados hasta esa fecha y se definían las claves del desarrollo futuro del proceso.

Finalmente, la tercera parte de la Declaración tiene un carácter más estratégico, al destacar la necesidad de ir consolidando en el futuro una Agenda Urbana Europea. El planteamiento nacía de la necesidad de superar la falta de coordinación y continuidad entre las sucesivas presidencias de turno, incorporando la nueva dinámica de los Tríos Presidenciales que entonces comenzaba (pues fue introducida por el Tratado de Lisboa y se puso en práctica por vez primera en 2010 por el Trío ES-BE-HU), así como el ejemplo del proyecto de cooperación intergubernamental que en aquel momento estaba desarrollándose en torno al del RFSC (liderazgo claro, entusiasmo cooperativo, carácter voluntario, no vinculante, etc.). Por el contrario, la Comisión se mantenía prudentemente al margen de la cooperación entre Estados Miembros y por ello la Declaración planteaba la Agenda Urbana Europea fundamentalmente desde la perspectiva intergubernamental, en los siguientes términos: *“parece adecuado comenzar a establecer líneas estratégicas de continuidad y de coordinación entre las sucesivas presidencias, caminando hacia la elaboración futura de un programa de trabajo conjunto o “Agenda Urbana Europea” que habrá de irse madurando progresivamente hasta tomar su forma definitiva”*. No obstante, la Declaración también dejaba abierta la puerta a una eventual incorporación de la Comisión Europea, reconociendo retóricamente sus esfuerzos y la contribución

realizada en el pasado a través de la dimensión urbana de la Política de Cohesión; subrayando la necesidad de reforzar la cooperación y coordinación en temas urbanos con el resto de instituciones europeas.

En realidad, no era la primera vez que se manifestaba la necesidad de una “Agenda Urbana Europea”. Al menos en otras dos ocasiones anteriores se había planteado ya esta idea (si bien bajo ese mismo nombre se habían recogido muy diferentes formas de entenderla): la primera, una Comunicación de la propia Comisión Europea del año 1997 titulada *“Towards an urban agenda in the European Union”*, y, la segunda, el *“Lille Action Programme”*¹⁹, programa de trabajo multianual con 9 prioridades, aprobado durante la Reunión Informal de Ministros celebrada en Lille el 3 de noviembre del año 2000.

A modo de primera aproximación a este nuevo programa de trabajo cooperativo, los Ministros se comprometieron en la Declaración de Toledo a fomentar e impulsar las siguientes acciones conjuntas:

- Fortalecer la dimensión urbana en la Política de Cohesión, expresada textualmente mediante el *“deseo de colaborar con la Comisión Europea en el debate sobre la consideración y la elaboración de un marco reforzado para la dimensión urbana en la Política de Cohesión en el próximo período de programación”*. Teniendo en cuenta la existencia de mecanismos formales de participación en este proceso, debajo de esta idea podía leerse no solo una crítica velada al resultado de estos (que había sido el famoso y denostado “mainstreaming”), sino también una expresión del interés de los Ministros responsables de Desarrollo Urbano por participar informalmente en dicho proceso, introduciendo la perspectiva urbana en el debate sobre el diseño de los nuevos fondos para el período 2014-2020, no siempre convergente con la de los Ministerios directamente competentes en los fondos comunitarios, habitualmente más interesados por el reparto de los fondos o los aspectos de gestión que por los contenidos temáticos o conceptuales. En el primer semestre de 2011, durante la Presidencia Húngara, se presentó una Posición conjunta de los Directores Generales responsables de temas urbanos a la consulta pública lanzada por la Comisión sobre la el Quinto Informe de Cohesión (Comunicación *“Conclusions of the fifth report on economic, social and territorial cohesion: the future of cohesion policy COM(2010) 642/32”*), suscrita por todos los Directores Generales, a excepción de Suecia, que se remitía a la posición oficial de su gobierno al respecto. Como se verá más adelante, esta cuestión se desarrolló especialmente durante la Presidencia Polaca de 2011.
- Apoyar una mayor coherencia entre los temas territoriales y urbanos y sus respectivas Agendas, y fomentar la dimensión urbana en el contexto de la cohesión territorial, contribuyendo a la definición de una nueva Agenda Territorial de la Unión Europea 2020, que fue aprobada finalmente durante la Presidencia Húngara de 2011. Se intentó también una mayor coordinación entre el UDG y el NTCCP, planteándose la celebración de las sesiones en días consecutivos y un sitio web conjunto que fue desarrollado durante el segundo semestre de 2010²⁰.

- Continuar promoviendo la investigación, los estudios comparativos y las estadísticas, el intercambio de Buenas Prácticas y la difusión del conocimiento sobre temas urbanos, y fortalecer la coordinación entre todos ellos. Para ello se creó otro grupo de trabajo específico denominado “Urban Research & Knowledge” (UR&K), dependiente del UDG, que guio el proceso de transición entre las diferentes iniciativas relacionadas con los temas urbanos, que en aquel momento se encontraban en una encrucijada: entre ellas la transición entre el Séptimo Programa Marco (FP7) vigente hasta 2013 y el nuevo Horizon 2020 (para lo cual nuevamente los Directores Generales de desarrollo urbano de la UE suscribieron una posición conjunta a la consulta pública formulada por la Comisión), o entre URBAN-NET²¹, y la Iniciativa de Programación Conjunta (JPI: Joint Programming Initiative) “Urban Europe”²².
- Promover el desarrollo urbano sostenible y los enfoques integrados mediante el refuerzo y el desarrollo de instrumentos para poner en práctica la Carta de Leipzig a todos los niveles, aspecto que fue destacando durante la Presidencia Belga en el segundo semestre de 2011, con la celebración de una Conferencia sobre nuevas formas de gobernanza urbana multinivel y diversas publicaciones relacionadas.
- Considerar los retos más importantes que las ciudades europeas habrían de afrontar en el futuro, tales como el impacto del cambio climático y los retos demográficos. Estos dos temas concentraron los esfuerzos de la Presidencia Húngara durante el primer semestre de 2011, cuyos resultados más destacados incluyeron el Comunicado de Budapest (2011), el Manual “*Climate Friendly Cities*” (2011) sobre los retos y posibilidades de las ciudades europeas en relación con el cambio climático, y un “*Informe de Síntesis sobre el impacto de los retos demográficos en el desarrollo urbano y territorial*” (2011).

El seguimiento más detallado de todas estas acciones de cooperación intergubernamental y sus resultados puede verse en los Informes presentados y aprobados en las reuniones de Directores Generales de desarrollo urbano celebradas en Gante el 14 de diciembre de 2010 (“*Primer Informe de Seguimiento de la Declaración de Toledo/1st Progress Report on the Follow up of the Toledo Declaration*”²³) y en Budapest el 2 de mayo de 2011 (“*Segundo Informe de Seguimiento de la Declaración de Toledo/2nd Progress Report on the Follow up of the Toledo Declaration*”²⁴).

Durante la Presidencia Belga, en el segundo semestre de 2010, en el UDG celebrado en Namur, la Comisión Europea mostró sus reticencias a que los Informes antes mencionados se denominaran “the European Urban Agenda”, y manifestó que su carácter era estrictamente intergubernamental.

3.4. De la Declaración de Toledo (2010) a la Declaración de Riga (2015).

Una vez concluido el Trío de España-Bélgica-Hungría, tras el primer semestre húngaro de 2011, la Presidencia Polaca centró sus esfuerzos en la dimensión urbana de la política de cohesión, aprovechando la coincidencia de su Presidencia de turno del Consejo de

la UE en el segundo semestre de 2011 con el debate que se estaba iniciando en aquellos momentos sobre el diseño de los fondos para el nuevo período de programación. Es significativa esta coincidencia, en tanto en cuanto Polonia se había convertido tras su incorporación a la UE en 2004 en el principal beneficiario de los fondos de cohesión (recibiendo el 22,2% de los mismos, seguida de Italia -9,4%- y España -8,2%-) y por lo tanto estaba especialmente interesada en orientar su Presidencia en este sentido. También es significativo que en el caso polaco coincidieran en un mismo Ministerio -el de Desarrollo Regional- las competencias en los temas urbanos, territoriales y de cohesión, y que dicho Ministerio -con voz en el proceso de negociación formal- tuviese la heterodoxia de crear a principios de 2011 un grupo técnico de carácter informal (denominado “*Working Group on the Urban Dimension in the future Cohesion Policy*”), constituido por miembros del UDG, en el cual se comenzaron a debatir las primeras ideas sobre la necesidad de reforzar la dimensión urbana en el nuevo período de programación. La Presidencia Polaca contribuyó al debate con varias aportaciones, entre ellas el informe titulado “*Background Report on the urban dimension of the Cohesion Policy post 2013*”, en el que lanzó la idea de una “*global grant*” para las ciudades. Si bien los tiempos desdibujaron las intenciones de la Presidencia Polaca, pues la Comisión hizo públicas las primeras propuestas del Cohesion Policy Package post 2013 en octubre de 2011, la idea de la “*global grant*” puede verse como un precedente del modo en que finalmente se configuró la dimensión urbana de nueva la política de cohesión para el período 2014-2020, en la que efectivamente se recuperaba esta dimensión (mediante la obligatoriedad de destinar el 5% al desarrollo urbano, deshaciendo por tanto el “*mainstreaming*”) pero en la que se pasaba a financiar estrategias a nivel de ciudad, perdiéndose el tradicional enfoque “*area based*” que había caracterizado a los URBAN.

Polonia fue la última Presidencia que mantuvo la continuidad del programa de trabajo planteado en la Declaración de Toledo, no solo por su trabajo sobre el fortalecimiento de la dimensión urbana de cara al período de programación 2014-2020, sino también en otros puntos que formaban parte del mismo y que fueron recogidos en el “*Roadmap towards promoting and enhancing an integrated, territorial approach*” resultante de la Reunión informal conjunta de Ministros responsables de Política de Cohesión, Cohesión Territorial y Desarrollo Urbano que tuvo lugar en Poznan los días 24 y 25 de noviembre de 2011.

Las Presidencias que siguieron a Polonia (Dinamarca, en el primer trimestre de 2012 y Chipre en el segundo, Irlanda y Lituania en 2013) rebajaron la importancia concedida a los temas urbanos, lo que supuso la interrupción no solo del programa de cooperación intergubernamental planteado en la Declaración de Toledo (a excepción del RFSC, que, por otra parte, ya comenzaba también a languidecer), sino también el estancamiento de la misma idea de la Agenda Urbana Europea.

No obstante, el relevo sería tomado por los Países Bajos (tradicionalmente un país muy activo a nivel europeo sobre temas urbanos), de cara a la preparación de su futura Presidencia de 2016. Así, en el UDG de Vilnius del 15 de octubre de 2013, Holanda volvió a plantear (con el apoyo de Bélgica y la aquiescencia del Trío) la necesidad de recuperar

la idea de la Agenda Urbana, presentado sus primeras intenciones al respecto, que fueron respaldadas en la reunión de Directores Generales del 20 de noviembre de 2013. Si bien estas primeras ideas se centraban en reestablecer un programa de cooperación intergubernamental, multianual, sobre una serie de temas concretos (“*rolling agenda*”), muy similar al modelo planteado en Toledo, también se atrevían a proponer a la Comisión el reto de trabajar de manera conjunta con los Estados Miembros, algo que –como se ha comentado– ésta había rechazado ya anteriormente en el UDG de Namur.

En paralelo a estas iniciativas intergubernamentales, la idea de la Agenda Urbana fue poco a poco interiorizándose por parte de las instituciones europeas, siendo el Parlamento la primera institución en impulsarla claramente, al publicar una resolución el 23 de julio de 2011 titulada “*European urban agenda and its future in the cohesion policy*” (P7_TA (2011) 0284 European Parliament resolution of 23 June 2011 on European Urban Agenda and its Future in Cohesion Policy (2010/2158(INI)). Por su parte, el Comité de las Regiones, comenzó también a finales de 2013 a trabajar sobre una Opinión al respecto: “*Opinion of the Committee of the Regions of 25 June 2014 on “Towards an Integrated Urban Agenda for the EU”*”, que ya se aprobaría en 2014.

La Comisión tardó un tiempo en madurar el tema, pero finalmente asumió la invitación planteada en Vilnius de sumarse al proceso y el 17 y 18 de febrero de 2014 organizó un gran evento en Bruselas, titulado “*CITIES - Cities of Tomorrow: Investing in Europe*”, para el cual elaboró un documento de debate “*Issues paper for discussion in the forum “CITIES - Cities of Tomorrow: Investing in Europe”*”, en el que proponía 3 cuestiones clave para debatir: ¿por qué se necesita una Agenda Urbana de la UE?, ¿cómo debería ser o qué contenidos debería tener? y ¿cómo debería implementarse desde el punto de vista operativo?. Muestra de la importancia concedida al evento fue el mensaje del propio Presidente Durão Barroso apoyando la idea de la Agenda Urbana.

Desde la perspectiva intergubernamental, la idea fue también elevándose políticamente, hasta tratarse en la Reunión Informal de Ministros responsables de la política de cohesión celebrada en Atenas el 24 y 25 de Abril 2014, en la que estos expresaron que el desarrollo de la Agenda Urbana de la UE debería basarse no solo en las actividades de los Estados Miembros en el marco de la cooperación intergubernamental en materia de desarrollo urbano, sino también incorporar el trabajo con la Comisión, e incluir las iniciativas llevadas a cabo por las otras instituciones europeas.

En paralelo, las principales asociaciones de ciudades europeas también se pronunciaron al respecto: el CEMR hizo pública en febrero de 2014 su “*First contribution to an Urban Agenda*” y EUROCITIES publicó un “*Strategic framework 2014-2020: towards an EU urban agenda for cities*”.

En julio de 2014, la Comisión publicó una Comunicación titulada “*La dimensión urbana de las políticas de la UE: elementos clave de una Agenda Urbana para la UE*” (COM (2014)0490), tras la que abrió un proceso de consulta pública sobre la definición, alcance, enfoque y contenido de la Agenda Urbana. Los resultados de este proceso de consulta y sus conclusiones tardaron algo más de tiempo en difundirse, pero finalmente se publicaron en mayo de 2015 mediante el Commission Staff Working Document

(SWD) “Results of the public consultation on the key features of an EU urban agenda” (SWD 2015 109 final/2).

Otro paso importante fue la elevación de todo este proceso, hasta el momento informal, a una de las formaciones del Consejo, mediante la referencia que se hizo a la Agenda Urbana en el Consejo de Asuntos Generales celebrado en Bruselas el 19 de noviembre de 2014, en cuyas conclusiones se señala lo siguiente: “32. *ENCOURAGES the Commission and the Member States to further analyse and develop the territorial dimension of cohesion policy, in line with Member States development needs and institutional arrangements, taking note of the Territorial Agenda 2020, and to continue the work towards an EU Urban agenda ensuring that it is made in full respect of the subsidiarity principle and competences under the EU Treaties, taking into account the intergovernmental cooperation on the issue*”.

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) aprobó el 22 de abril de 2015 otra Opinión “Opinion of the European Economic and Social Committee “The urban dimension of EU policies – Key features of an EU urban agenda”. Por último, el 21 de abril de 2015 en la reunión de Alcaldes de las Capitales Europeas, se aprobó la “Vienna Declaration by the Mayors of the EU Capital Cities: A strong voice in Europe”, en la que también se apoyaba la Agenda Urbana y se reclamaba un papel destacado en ella para las capitales.

Finalmente, durante la Presidencia Letona de la UE, el 10 de junio de 2015 se celebró una Reunión Informal de Ministros responsables de Desarrollo Urbano, en la cual se aprobó la Declaración de Riga, que supuso el paso definitivo en la construcción de la Agenda Urbana de la UE, expresando ya con claridad el acuerdo alcanzado sobre sus principios básicos y sus elementos esenciales, consolidando el entendimiento común de los gobiernos nacionales de los Estados Miembros, de la Comisión y de otras instituciones europeas sobre el tema. Como prioridad introducida por la Presidencia Letona, la Declaración también reconoce la importancia de las pequeñas y medianas áreas urbanas, y el potencial existente que éstas ofrecen en términos de desarrollo territorial y para la consecución de los objetivos europeos.

4. El Pacto de Amsterdam (2016) y la Agenda Urbana de la Unión Europea

Continuando los principios establecidos en la Declaración de Riga de 2015, en el primer semestre de 2016, ya durante la Presidencia de los Países Bajos, se trabajó sobre la definición de los elementos y el marco operativo concreto de la Agenda Urbana de la UE, cuya formalización final quedó recogida en el Pacto de Ámsterdam²⁵, aprobado en la Reunión Informal de Ministros responsables de Desarrollo Urbano celebrada el 30 de mayo de 2016.

El Pacto de Ámsterdam, define la nueva Agenda Urbana de la UE como un conjunto coherente de acciones por parte de los Estados Miembros, la Comisión Europea, las ciudades y otros actores interesados, encaminadas a fortalecer la dimensión urbana de

las políticas de la UE, a través de tres ejes:

a) La mejora de la regulación a nivel de la UE.

La Agenda Urbana de la UE no pretende dar inicio a nuevas Directivas o Reglamentos europeos, sino que se centrará en una implementación más efectiva y más coherente de las políticas, la legislación y los instrumentos normativos ya existentes de la UE, buscando una mejor regulación normativa a nivel europeo sobre los temas relacionados con el desarrollo urbano, con un mejor diseño de los mismos que permita alcanzar los objetivos propuestos con el menor coste posible y sin imponer barreras administrativas innecesarias.

b) La mejora de la financiación.

El Pacto recoge que la Agenda Urbana de la UE no pretende crear nuevas formas de financiación comunitaria ni, en principio, incrementar las ya existentes, así como tampoco establecer una asignación más elevada para las ciudades. Su objetivo es identificar, apoyar, integrar y mejorar las fuentes de financiación existentes, agilizando su uso para para las Autoridades Urbanas, con vistas a conseguir una implementación más efectiva de las intervenciones y una mejor gestión y aplicación de los fondos destinados al desarrollo urbano.

c) La mejora de las bases de conocimiento y del intercambio de experiencias y buenas prácticas.

A pesar de la existencia de interesantes iniciativas europeas (entre las que cabe citar EUKN, ESPON, URBACT, la JPI Urban Europe, URBAN AUDIT, HORIZON 2020 etc.), el panorama del conocimiento urbano al nivel de la UE sigue estando muy fragmentado y continúan existiendo notables vacíos y dificultades para su coordinación. Partiendo de esta idea, la Agenda Urbana pretende mejorar la base de conocimiento sobre temas urbanos e impulsar el intercambio a nivel europeo de buenas prácticas y experiencias exitosas.

Desde el punto de vista operativo, este conjunto de actuaciones puede englobarse en tres grandes bloques: la mejora de la coordinación de las iniciativas existentes de la Comisión Europea; los Partenariados o Asociaciones Temáticas (sin duda el instrumento central y más novedoso de la Agenda Urbana); y, finalmente, la mejora de la coordinación, la cooperación institucional y la gobernanza multinivel en temas urbanos (Gobernanza de la Agenda Urbana de la UE).

Los Partenariados recogen y perfeccionan la mecánica de los grupos temáticos de trabajo desarrollados en los años anteriores. Cada uno de ellos está constituido por varios Estados Miembros, por parte de la Comisión representantes de la DR REGIO y de otras Direcciones Generales implicadas, y un conjunto de ciudades previamente seleccionadas. Su objetivo es trabajar para mejorar la regulación, la financiación y el intercambio de conocimiento sobre un tema concreto, del listado de diez temas aprobado en el Pacto (Inclusión de refugiados y migrantes; Calidad del aire; Pobreza y regeneración urbana; Vivienda; Economía circular; Empleo y capacitación en la economía local; Cambio Climático; Transición energética; Uso sostenible del suelo y soluciones basadas en la naturaleza; Movilidad urbana; Transición digital (Smart

Cities); y Contratación pública innovadora y responsable). Cada Partenariado tendrá una duración aproximada de 2 años, al cabo de los cuales presentará un Plan de Acción, con propuestas concretas para trabajar en los 3 objetivos de la Agenda Urbana: mejor la regulación, mejor financiación y mejor intercambio de conocimiento.

5. Conclusiones

Como se ha comentado, el Pacto de Ámsterdam materializa por fin la largamente esperada Agenda Urbana de la UE, y lo hace –no desde la retórica- sino desde una perspectiva claramente operativa, orientada hacia 3 objetivos muy concretos: la mejora de la regulación comunitaria (en especial de aquella que tiene un impacto directo sobre las áreas urbanas), la búsqueda de un diseño más efectivo y de una gestión más sencilla de los instrumentos de financiación de la UE y, finalmente la promoción del intercambio de conocimiento. Una vez consolidado, a lo largo de años de colaboración informal entre Estados Miembros e instituciones europeas, el denominado “Acervo Urbano”, mediante todo un conjunto de documentos (Carta de Leipzig, Declaración de Toledo, etc.) y de iniciativas comunitarias (fondos europeos para el desarrollo urbano, URBACT, ESPON, etc.) que han ido sentando no solo una serie de principios conceptuales (desarrollo sostenible e integrado, atención especial a los barrios desfavorecidos, regeneración urbana integrada, etc.) sino también una metodología instrumental de trabajo (URBAN, Integrated Territorial Investments, Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado, etc.), era el momento de avanzar en la consolidación de esta política urbana europea “indirecta” y de mejorarla desde el punto de vista operativo. En este sentido destaca el esfuerzo de coordinación intersectorial que se ha pedido a la propia Comisión Europea, así como la puesta en práctica de una nueva gobernanza multinivel, abierta –sobre todo- a la participación de las ciudades, principales beneficiarias directas de los fondos de cohesión destinados al desarrollo urbano. Aunque es aún pronto para poder constatar resultados concretos, y habrá que esperar al resultado de los Planes de Acción que planteen los Partenariados temáticos, no cabe duda del importante paso adelante que se ha dado en la construcción de la dimensión urbana de las políticas europeas. Otro paso adelante hacia una Europa más fuerte, que en el actual contexto de incertidumbre internacional adquiere aún una mayor relevancia.

Endnotes

¹ En el texto se utiliza “no formal” en este sentido: como no incluida específicamente la normativa comunitaria en ninguna “formación” del Consejo de la UE.

El Tratado de Lisboa, aprobado el 13 de diciembre de 2007, sin embargo sí añadió la cohesión territorial a la cohesión económica y social, como competencia compartida entre la UE y los Estados Miembros (Art.4.2.c del Tratado de Funcionamiento de la UE).

² El otro gran capítulo es el de la Política Agraria Común (PAC), que recibe aproximadamente entre el 40% y el 50% del presupuesto comunitario.

³ <https://www.espon.eu/>

⁴ Todo este desarrollo de la política de “cohesión territorial” a nivel comunitario merecería también un estudio paralelo en profundidad. Más adelante se citan algunos de convergencia entre los temas territoriales y

urbanos. Al respecto puede consultarse, por ejemplo: Faludi (2000) o Plaza, Farinós y Romero (2003).

5 Un Programa Operativo (PO) es el documento presentado por cada Estado Miembro y aprobado por la Comisión, para el desarrollo operativo de los fondos europeos, y está integrado por un conjunto coherente de ejes prioritarios compuestos por medidas plurianuales, para la realización del cual puede recurrirse a uno o más Fondos, a uno o más instrumentos financieros, así como al Banco Europeo de Inversiones (BEI).

6 Véase el peso que tuvieron las iniciativas relacionadas con el transporte en Hungría o Polonia en la Figura 2.

7 Los cálculos estimaban “todos” los fondos cuyo destino final eran las ciudades, incluyendo vivienda, transporte, rehabilitación de zonas industriales, etc. La cuantía destinada a proyectos de rehabilitación y regeneración urbana (tipo URBAN) o rural era en realidad inferior al 3% de media en la UE²⁷.

8 Se trataba de complejos programas de ingeniería financiera para las zonas urbanas, mediante los cuales los países de la UE podían optar por invertir parte de sus Fondos Estructurales de la UE en la creación de fondos reembolsables, para ayudar a reutilizar los recursos financieros y acelerar, así, las inversiones.

Véase: http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/es/funding/special-support-instruments/jessica/#1

9 En el marco del Acuerdo de Asociación de España 2014-2020, aprobado por la Comisión Europea en 2014, el Eje Urbano dentro del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible (POCS) está dotado con más de 1.012 millones euros de ayuda FEDER. La asignación de estos fondos se ha realizado a través de convocatorias abiertas para seleccionar las EDUSI presentadas por las ciudades. Las bases de las convocatorias y la lista de ciudades seleccionadas pueden consultarse en:

http://www.rediniciativasurbanas.es/RIU/LANG_CASTELLANO/convocatoria_ayudas/estrategias_dusi/

10 <http://www.uia-initiative.eu/>

11 <http://www.dgfc.sepg.minhfp.gob.es/sitios/dgfc/ES-ES/CFR/cocof/Paginas/inicio.aspx>

12 https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/91B5958A-585C-4E92-8B1F-C06F5CBC4C4B/111500/LeipzigCharte_Es_cle139ba4.pdf

13 Al igual que en la construcción del término “desarrollo sostenible”, también en el carácter integrado puede apuntarse un cierto paralelismo entre la formulación del concepto a nivel europeo y en las políticas de Naciones Unidas. La línea que comienza por las propuestas de transversalidad introducidas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Cumbre del Milenio en el año 2000), tuvo su continuidad en la Cumbre de la Tierra Río+10 de Johannesburgo en 2002 y ha desembocado más recientemente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y, en 2016, en la Nueva Agenda Urbana aprobada en la conferencia Hábitat III de Quito.

14 La Estrategia de Lisboa fue aprobada por el Consejo Europeo del 23 y 24 de marzo de 2000, con el objetivo de convertir la economía de la UE en la más competitiva del mundo para el 2010, basándose en el conocimiento y el empleo. Un año más tarde, en Gotemburgo, se amplió ésta, al añadirle el medio ambiente, uniendo así los aspectos económicos, sociales y medioambientales en un proceso único.

15 https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/2CAC69EF-D3C5-4425-8386-A8E3DC86D420/111516/1_declaracion_final.pdf

16 <http://rfsc.eu/>

17 En 2015 el Consejo adoptó un nuevo conjunto de Directrices Integradas (orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión y orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros), que sustituye a las Directrices Integradas de 2010.

18 https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/8343F582-2844-4F9C-BDEF-4C2E2AFC547C/111530/6_declaracion_Toledo.pdf

19 <http://www.eukn.eu/e-library/project/bericht/eventDetail/lille-action-programme/>

20 <http://ntccp-udg.eu/>

21 Red intergubernamental constituida como una de las redes de la iniciativa ERA-NET, dentro del Séptimo Programa Marco de la Unión Europea, conocido como FP7, que se desarrolló entre 2006 y 2011 con el objetivo de estructurar y coordinar la investigación sobre sostenibilidad urbana en Europa, identificando y dirigiendo las necesidades transnacionales hacia la investigación y el intercambio de buenas prácticas.

https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/HERRAMIENTAS/INVESTIGACIONTU/URBAN_NET/

22 <http://jpi-urbaneurope.eu/>

23 http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/85D08D02-8C11-4C25-9135-6F6522033E4A/111567/7_Toledo_follow_up.pdf

24 http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/4859B024-D2D8-47E4-B1A2-645079F54432/111568/8_Toledo_follow_up2.pdf

25 http://urbanagendaforthe.eu/wp-content/uploads/2016/05/Pact-of-Amsterdam_v7_WEB.pdf

REFERENCES

- Atkinson, Rob (2001). *The Emerging "Urban Agenda" and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy?*. European Planning Studies, vol. 9, n.º 3 (2001), p. 385-406.
- Atkinson, Rob y Rossignolo, Cristiana (2009). *An "explicit" EU urban policy alter a "learning" phase?*. Ponencia presentada en la II Conferencia internacional de la Asociación Europea de Investigación Urbana (EURA). Madrid: 2009.
- Comisión Europea (1997). *Hacia una Agenda Urbana para la Unión Europea*. COM (97)197 final. Bruselas: 1997.
- Comisión Europea (2008). Working Document of the Directorate-General for Regional Policy (2008). *Fostering the urban dimension. Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)*. Working Document of the Directorate-General for Regional Policy. Brussels, 25 November 2008.
- Comisión Europea (2009). *Fomentar un desarrollo urbano sostenible en Europa. Logros y oportunidades*. Bruselas: DG Regio, 2009.
- Comisión Europea (2011). *Cities for tomorrow. Challenges, visions, ways forward*. Bruselas: DG Regio, 2011.
- De Gregorio Hurtado, Sonia (2015). *Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la planificación colaborativa*. Cuadernos de Investigación Urbanística Ci[ur] nº 98.
- De Gregorio Hurtado, Sonia y Kocewicz, Robert (2008). *Iniciativa comunitaria URBAN 1994-99. Análisis comparativo de tres casos españoles de programas europeos de rehabilitación urbana*. Cuadernos de Investigación Urbanística Ci[ur] nº 55.
- ECOTEC-ECORYS (2010). *Final Report prepared for the European Commission Ex-Post Evaluation of the URBAN Community Initiative 2001-2006*. Bruselas: DG REGIO, 2010.
- Faludi, Andreas (2000). *The European Spatial Development perspective. What's Next?*. En European Planning Studies, vol 8, págs. 237-250.
- González Medina, Moneyba (2011). *Elementos de una política urbana europea: experiencias de gestión del desarrollo urbano en Alemania y España*. Revista Española de Ciencia Política, Nº 27, 2011, pp. 45-67
- González Medina, Moneyba (2013). *La europeización urbana a través de la política de cohesión*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n.104, pp. 133-154.
- Gutiérrez Palomero, Aaron. *La iniciativa comunitaria URBAN y la construcción inconclusa de una política urbana para la Unión Europea*. Papeles de Geografía, núm. 51-52, 2010, pp. 159-167.
- Ministros Responsables de Desarrollo Urbano de la UE (2010). *Declaración de Toledo*.
- Plaza Gutiérrez, Juan Ignacio; Farinós i Dasí, Joaquín; y Romero, Joan (2003). *Nueva cultura y gobierno del territorio en Europa*. En: Eria: Revista cuatrimestral de Geografía, Nº 61, págs. 227-249
- Reglamento (UE) n o 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n o 1080/2006. Diario Oficial de la Unión Europea (20.12.2013).

Eduardo de Santiago

Madrid Polytechnic University
 edesantiago@fomento.es

Architect and Urban Planning PhD at Madrid Polytechnic University, he has been Associate Professor at the Department of Urban and Spatial Planning at Alcalá University (School of Architecture), scholar at the universities of Oxford Brookes (UK), University College Dublin (Ireland) and National University of Rosario (Argentina); and invited professor at several Universities. He has also worked as Technical Advisor on urban policies in the Spanish Ministries of Housing (2007-2011) and Public Works (from 2011), focusing on urban policy issues, urban regeneration, and sustainability. He has also been involved in urban policy issues at European level, as a member of the Urban Development Group (UDG), including the development of the European Urban Agenda.



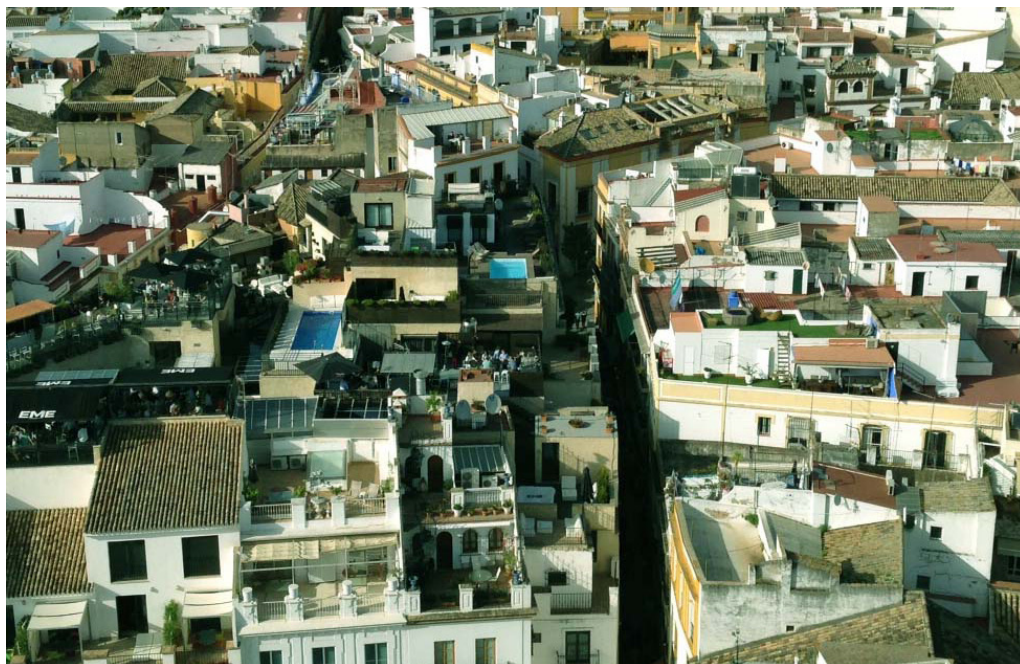
Urban
Research
Journal

EU urban policy in Spain: from URBAN to the Sustainable integrated urban development strategies (ISUDS)

Sonia De Gregorio Hurtado

Abstract

The implementation of the urban policy of the EU in Spain has exerted a relevant influence in the country, contributing importantly to transform the scenario of urban regeneration. One of the main reason that explains this influence is the introduction of a method for urban regeneration that is area-based, integrated, collaborative, participative, strategic and aimed to put into practice innovative solutions to tackle urban decline from the mid-90s. This method has been applied in the country in the context of different initiatives launched at the national level- URBAN (1994-1999), URBAN II (2000-2006), and the Iniciativa Urbana (2007-2013)-, and is known and acknowledged by EU institutions as the “URBAN method”. It is also the reference on which in the present Spanish municipalities are developing the so-called Integrated Sustainable Urban Development Strategies (ISUDS¹) cofinanced by the European Regional Develop-



ment Fund (ERDF) during the period 2014-2020.

This study analyzes the four mentioned instruments with the aim to understand the contribution that the urban policy of the EU has done to the policy field of urban regeneration in the country over the last 23 years. The results allow understanding the level of evolution in the implementation of integrated urban regeneration strategies in the framework those instruments, focusing particularly on the limitations that they have found to implement the “URBAN method”. The study also provides policy recommendations that are considered relevant in the context of the current implementation of ISUDS by a relevant number of cities, and in the process of construction of the Urban Agenda for Spain in which the Central Government is working at the moment.

KEY WORDS

URBAN, URBAN II, Iniciativa Urbana, ISUDS/EDUSI, EU urban policy, integrated sustainable urban development, integrated urban regeneration, Spain.

La politica urbana dell’UE in Spagna: dall’URBAN alle Strategie di Sviluppo Urbano Integrato Sostenibile

L’attuazione della politica urbana dell’UE in Spagna ha esercitato un’influenza rilevante nel paese, contribuendo in modo importante a trasformare lo scenario della rigenerazione urbana. Uno dei principali motivi che spiega questa influenza è l’introduzione di un metodo per la rigenerazione urbana, che è di tipo territoriale, integrato, collaborativo e partecipativo, e mira a mettere in pratica soluzioni innovative per affrontare il declino urbano dalla metà degli anni ‘90. Questo metodo è stato applicato nel paese nel contesto di diverse iniziative avviate a livello nazionale - URBAN (1994-1999), URBAN II (2000-2006) e Iniciativa Urbana (2007-2013) - ed è conosciuto e riconosciuto dalle istituzioni dell’UE come il “metodo URBAN”. È il riferimento su cui i comuni spagnoli stanno sviluppando i cosiddetti EDUSI cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) nel periodo 2014-2020. Questo studio analizza gli strumenti al fine di comprendere il contributo che la politica urbana dell’UE aveva dato al settore della rigenerazione urbana nel paese negli ultimi 23 anni. I risultati del lavoro permettono di comprendere il livello di evoluzione nell’attuazione di strategie integrate di rigenerazione urbana attraverso gli strumenti citati, concentrandosi in particolare sulle limitazioni che hanno trovato per attuare il metodo URBAN e fornire raccomandazioni politiche per il medio termine che sono considerati particolarmente rilevanti nel contesto dell’attuazione degli EDUSI e della costruzione dell’Agenda Urbana per la Spagna (su cui il governo centrale sta lavorando al momento) e il lancio del terzo bando degli EDUSI a medio termine.

PAROLE CHIAVE

URBAN, URBAN II, Iniciativa Urbana, ISUDS/EDUSI, politica urbana della UE, sviluppo urbano sostenibile integrato, rigenerazione urbana integrata, Spagna

2 The acronym in Spanish is EDUSI (Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado).

La política urbana de la Unión Europea en España: de URBAN a las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI²)

Sonia De Gregorio Hurtado

1. Introducción

Durante la década de los ochenta se dieron los primeros pasos de lo que al cabo de los años acabaría perfilándose como un nuevo ámbito de política comunitaria, al que hoy la literatura y los documentos institucionales se refieren como política urbana de la Unión Europea -UE- o como dimensión urbana de la política de la UE. Este ámbito de política ha ejercido una influencia positiva en todos los Estados miembros donde ha operado a lo largo de los distintos periodos de programación de la Política de Cohesión, siendo esta mayor en aquellos que no contaban con una política urbana previa a nivel nacional (Carpenter, 2013). En estos contextos la política urbana de la UE ha suplido la falta de acción política de los Gobiernos, consiguiendo en algunos casos atraer el interés de estos hacia el desarrollo de políticas urbanas inspiradas en los instrumentos lanzados en el marco comunitario, sobre todo en la Iniciativa Comunitaria URBAN, y su método de regeneración urbana integrado (el “método URBAN”³) (De Gregorio Hurtado, 2012a) y en el *Urban Acquis* comunitario (el acervo comunitario en temas urbanos, que se viene construyendo sobre la experiencia de URBAN desde 2000⁴). Esto ha sucedido en particular en los países del Sur de Europa (Portugal, España, Italia y Grecia) donde se partía de una situación de “desatención” general por parte de los Gobiernos Centrales hacia el tema urbano.

España representa uno de estos casos, al tratarse de un Estado miembro que no ha puesto en marcha acciones que permitan identificar una política específica a nivel de país orientada a las ciudades, aunque sí que se puede encontrar en la acción del Gobierno Central una influencia de la política urbana comunitaria, sobre todo a partir de 2007 (De Gregorio Hurtado, 2012a y 2012b). La situación se explica en gran medida por el reparto competencial en relación a las políticas urbanas entre el Gobierno Central, las Comunidades Autónomas (CCAA) y las ciudades y la falta de una cultura colaborativa en relación a este tema, lo que ha impedido que el primero desarrolle una “política de ciudades” consensuada con las CCAA y los Ayuntamientos, desde el respeto de las competencias de cada nivel de gobierno. Una de las consecuencias de esto es que las iniciativas de regeneración urbana que se lanzan en este ámbito a escala nacional siguen desarrollándose sólo en el marco de la implementación de la política urbana de la UE⁵, cofinanciadas principalmente por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Esto da una idea del papel clave que está jugando la política urbana de la UE en España, ya que desde mediados de los años 90 ha hecho posible el lanzamiento de instrumen-

tos de regeneración que operan a escala de país, aplicando la visión area-based, integrada, colaborativa, participativa, estratégica, y que potencia la innovación, que caracteriza al “método URBAN”.

El resultado de esta acción ha sido reconocido tanto desde instancias políticas como por la literatura, ya que en base a su desarrollo desde mediados de los años 90 un número relevante de ciudades ha participado en la puesta en marcha de alguno de los instrumentos de regeneración urbana implementados a lo largo de los últimos cuatro periodos de programación de la Política de Cohesión. Los instrumentos desarrollados han sido los siguientes⁶:

- Iniciativa Comunitaria URBAN (1994-1999). Desarrollada a través de 29 programas (31 si se consideran los 2 programas incluidos dentro de la Iniciativa Comunitaria REGIS⁷).
- Iniciativa Comunitaria URBAN II (2000-2006). Desarrollada a través de 10 programas.
- Iniciativa Urbana (2007-2013). Desarrollada a través de 46 programas.
- Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado -EDUSI- (2014-2020). En la actualidad se están desarrollando 83 EDUSI dentro de la primera convocatoria de este instrumento, está pendiente la resolución de la segunda convocatoria (que integrará previsiblemente unos 40 nuevos programas), y hay pendiente una tercera convocatoria que aún no tiene fecha de lanzamiento.

El trabajo de investigación previo desarrollado por la autora pone de manifiesto la capacidad transformadora de estos instrumentos, tanto en los marcos locales en los que operan como en el marco general de la regeneración urbana en el país. Asimismo, ese trabajo ha identificado las limitaciones que han encontrado las ciudades que han gestionado los programas para plasmar el método de regeneración urbana propuesto por la Comisión Europea en URBAN y URBAN II (De Gregorio, 2012a; 2014; 2016) y la Iniciativa Urbana (De Gregorio, 2017a). Esto tiene que ver con la existencia de inercias y las limitaciones de una práctica de la regeneración que se ha basado tradicionalmente en el país en la aplicación de un enfoque sectorial que potenciaba la transformación física a través de la construcción o la remodelación de edificios e infraestructuras (Parkinson, 2014) y la mejora física del espacio público. También tiene que ver con la complejidad de un instrumento que plantea trabajar en todas las dimensiones de la degradación a través de un enfoque integrado, y con la falta de tradición colaborativa en el marco de la acción urbana (tanto en relación a la participación de la comunidad local, como de la colaboración multi-nivel y horizontal entre instituciones) (De Gregorio 2012a, 2014, 2017).

Sin embargo, estas limitaciones no han impedido que el desarrollo de los instrumentos mencionados haya generado impactos importantes en la transformación de la práctica de la regeneración en España. Este trabajo se enmarca en el análisis de esta transformación a lo largo de los últimos 23 años. En particular expone los primeros resultados alcanzados por una investigación en curso, que tiene el objetivo de entender la evolución

de los instrumentos mencionados, tratando de determinar si las limitaciones detectadas en los más antiguos se han mantenido en el marco de los lanzados recientemente o, por el contrario se han afrontado y superado. Esto último habría conllevado que un modelo “abstracto” y general como es el “método URBAN”, propuesto por la Comisión Europea a todos los Estados miembros, se hubiera adaptado a las particularidades del caso español, contribuyendo a abordar sus “asignaturas pendientes”.

Se considera que el tema abordado es relevante, ya que permite afrontar preguntas fundamentales sobre el papel que juega la política urbana de la UE en el país, y sobre qué cuestiones inherentes al mismo están contribuyendo a los resultados buscados por la política urbana comunitaria o limitándolos. Su contribución se considera de interés en el marco del trabajo de la Agenda Urbana de España, en la que el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Fomento están trabajando en el presente, y en el marco de la reflexión académica sobre la europeización de la política urbana de los Estados miembros de la UE.

El trabajo se ha estructurado de la siguiente manera: la parte 2 describe la metodología, la parte 3 aborda el lanzamiento, desarrollo y resultados de URBAN , la parte 4 aborda los mismos temas en relación a URBAN II, mientras que las partes 6 y 7 lo hacen en relación a la Iniciativa Urbana y el lanzamiento de las EDUSI respectivamente. La parte 8 desarrolla un conjunto de conclusiones y de recomendaciones de política.

2. Metodología

Este trabajo parte de un análisis orientado a entender la influencia de la política urbana de la UE en el marco español de la regeneración urbana de los últimos cuatro periodos de programación de la Política de Cohesión. Para alcanzar el objetivo de investigación, mencionado en la parte 1, la metodología ha estructurado el estudio en base a los cuatro periodos presupuestarios de la Política de Cohesión en los cuales se han desarrollado instrumentos que han materializado de manera clara la dimensión urbana de la política de la UE en el país. Aunque la política urbana comunitaria abarca un conjunto amplio de herramientas (documentos de directrices lanzados por las reuniones informales de ministros de desarrollo urbano, comunicaciones de la Comisión Europea, documentos de buenas prácticas, instrumentos financieros, eventos, redes de conocimiento, URBACT, etc.) el estudio focaliza en los instrumentos que han cofinanciado y llevado a cabo explícitamente iniciativas de regeneración urbana en cada uno de los periodos de estudio con la cofinanciación de los Fondos Estructurales, ya que estos son los que aplican de manera práctica los principios de la política urbana comunitaria en las ciudades. Como se ha mencionado más arriba, estos han sido los siguientes:

- 1994-1999:URBAN.
- 2000-2006:URBAN II.
- 2007-2013: Iniciativa Urbana.

- 2015-2020: Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI)

Para analizar los tres primeros instrumentos mencionados se ha llevado a cabo un análisis de los programas implementados en base a tres categorías analíticas. La determinación de las mismas está basada en el trabajo anterior realizado por la autora (De Gregorio, 2012a, 2014, 2017), donde se ponía de relieve que las principales limitaciones que encontraron los programas en URBAN y URBAN II estaban relacionadas con la implementación del enfoque integrado, el enfoque colaborativo y la introducción de innovación en los programas (De Gregorio, 2012a). Esta elección tiene sentido también si se tienen en cuenta las prioridades de la Comisión Europea al lanzar estos instrumentos en cada periodo presupuestario, ya que en las convocatorias y en los documentos de política menciona explícitamente que estos eran aspectos clave a integrar en los programas a cofinanciar (Comisión Europea, 1994; 2000; 2006). Así, con el fin de analizar los aspectos mencionados en los distintos instrumentos, tras realizar una aproximación a general a todos ellos (que aborda su lanzamiento, cuestiones relacionadas con la gestión a nivel nacional y la selección de las ciudades), se ha profundizado en cómo se han plasmado en los mismos:

1. El Enfoque integrado
2. La dimensión de participación de la gobernanza
3. La dimensión horizontal (o interdepartamental) de la gobernanza

Cada uno de estas categorías analíticas se ha abordado a través del análisis de fuentes primarias, fuentes secundarias, y sitios web desarrollados por los actores relevantes (en su mayoría se trata de actores institucionales, pero también se ha analizado documentación desarrollada por consultoras y otros actores). Estas fuentes se han abordado a través de un análisis de los datos que contienen y del análisis del discurso. También se ha analizado la contribución de la literatura, aunque se trata de un tema poco abordado por esta en el caso español. Además del trabajo previo desarrollado por la autora, se ha tenido en cuenta el trabajo de García Jaén (1998), Rodríguez Álvarez (2005), Gutiérrez Palomero (2009) y Huete García et al. (2016).

El análisis realizado ha permitido conocer cómo se ha desarrollado cada uno de estos instrumentos en relación a las categorías analíticas mencionadas, lo que ha permitido en un segundo momento hacer una comparación entre ellos que permite establecer si se ha dado un avance en relación a dichas categorías.

3. Desarrollo de URBAN en España (1994-1999)

La llegada de URBAN a España en 1994 constituyó el primer contacto que los Ayuntamientos, las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado tuvieron con estrategias integradas de regeneración urbana que formaban parte de un programa de carácter estratégico diseñado *ad hoc* para afrontar la degradación de los barrios urbanos lanzado a escala nacional. Cuando la Iniciativa Comunitaria URBAN fue lanza-

da, a través de la *Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de la Iniciativa Comunitaria de zonas urbanas (URBAN)* (COMISIÓN EUROPEA, 1994b: 6-9), no existía ni se había desarrollado en el país alguna experiencia similar.

En virtud de la Comunicación de la Comisión cada Estado miembro podía optar de manera voluntaria a la financiación procedente del Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para desarrollar programas URBAN de regeneración urbana en sus ciudades. Cada uno de estos programas se tenían que estructurar según una serie de ejes a los que daban contenido un conjunto de medidas que, a su vez, se implementaban a través de acciones concretas. Todo ello tenía que estar basado en una estrategia de desarrollo urbano para la zona en cuestión a ser aplicada durante el periodo 1994-1999 y coherente con la estrategia de desarrollo urbano existente a nivel local y regional. La comunicación establecía en líneas generales la esencia de la Iniciativa al definir la problemática a abordar, el enfoque que tenían que asumir los programas, los objetivos que se perseguían y otra serie de condicionantes e intenciones. Todo ello derivaba en una metodología que se caracterizaba por los siguientes aspectos:

- El objetivo principal era ayudar a las ciudades a lograr dotarse de los medios necesarios para atraer actividad económica y comunicar confianza a la población de las áreas degradadas, con el fin de incorporar estas a la dinámica social y económica de las ciudades.
- Se abordaban los problemas de declive urbano localizados en áreas urbanas de carácter diferente (centro, periferia, áreas industriales, barrios mixtos).
- Los problemas urbanos presentes en el área de actuación tenían que tratarse de forma integrada, dando igual importancia a las dimensiones física, social y económica.
- La estrategia de actuación tenía que contemplar un horizonte de actuación de algo más de cinco años, teniéndose que desarrollar entre 1994 y 1999 (finalmente la fecha límite de gasto fue diciembre de 2001), y contando con prioridad los programas que formasen parte de estrategias de integración urbana a largo plazo.
- Los programas debían presentar una estrategia de actuación dirigida a una parte limitada de la ciudad, adoptando un enfoque *area-based* que derivase en la concentración de recursos económicos y técnicos en esa zona urbana.
- Tenían prioridad los programas integrados, con carácter innovador, valor añadido de demostración y que ayudaran a crear empleo local.
- Las medidas de actuación a introducir en los proyectos tenían que haber sido elaboradas en cooperación con la ciudadanía y los actores locales (Comisión Europea, 1994b).

Además de esto, se animaba a los Estados Miembros a avanzar en la gobernanza multinivel en relación a la implementación del instrumento, adaptándolo a su marco institucional. En el caso español el Ministerio de Hacienda fue el ente gestor de URBAN a nivel nacional (autoridad de gestión). Para la selección de los programas estableció un conjunto de criterios técnicos, políticos y económicos en base a los cuales lanzó una convocatoria. Se recibieron 61 propuestas (Aldanondo, 1996), entre las que se eligieron

aquellas que finalmente serían presentadas a la Comisión Europea para formar parte del Programa Operativo URBAN para el Estado Español, beneficiando a las ciudades de Badajoz, Badalona, Barakaldo, Cádiz, Cartagena, Huelva, La Coruña, Langreo, Madrid, Málaga, Sabadell, Salamanca, Sevilla, Toledo, Valencia, Valladolid y Vigo (ver Figura 1). La financiación europea consistió en 162.599.000 €, de los que 14.663.000 € procedieron del FSE y 144.936.000 del FEDER (Ministerio de Hacienda, 2003a).

En octubre de 1995 la Comisión decidió el reparto de la reserva presupuestaria de las Iniciativas Comunitarias, lo que supuso una ampliación de la Iniciativa que en España dio lugar a un nuevo Programa Operativo URBAN 1997-1999 que benefició a otras 12 ciudades: Albacete, Avilés-Corvera, Castellón, Córdoba, León, Murcia, Palma de Mallorca, Pontevedra, Santa Coloma de Gramanet, Santander, Telde y Zaragoza (ver FIG. 01). La cofinanciación europea fue de 77.331.000 € de los que 10.222.000 fueron aportados por el FSE y 67.108.000 por el FEDER. Las ciudades que se incorporaron a la Iniciativa a través de este segundo Programa Operativo 1997-1999 contaron con casi tres años menos para desarrollar su estrategia de regeneración. Esta circunstancia constituyó una importante limitación que dificultó la consecución de resultados (Ministerio de Hacienda, 2003b: 13).

Por último, dentro de la Iniciativa Comunitaria REGIS se desarrollaron dos programas URBAN en las capitales de provincia de las Islas Canarias.

La revisión de los programas, a través de la documentación generada en el marco de



Fig. 1 - Distribución geográfica de los 29 programas URBAN y los dos programas REGIS.
Fuente: De Gregorio, 2012.

la Iniciativa⁸, tanto desde el punto de vista de la estrategia que proponían como de sus contenidos y del seguimiento que realizaron los entes ejecutores (Ayuntamientos, Comunidades Autónomas, y un ente mixto), revela la contribución que hicieron a la mejora de los ámbitos urbanos en los que actuaron. Sin embargo, también pone de relieve el bajo grado de experiencia que las ciudades españolas tenían en ese momento para implementar proyectos de regeneración urbana basados en la metodología propuesta por URBAN y los problemas que tuvieron que afrontar para conseguir desarrollar actuaciones de la complejidad administrativa y metodológica que conllevaba la implementación de los programas en un periodo de tiempo corto (De Gregorio, 2012a). Del análisis de ese periodo emerge el esfuerzo que hicieron todos los actores involucrados (sobre todo los entes ejecutores y la autoridad de gestión) por dar lugar a programas que cumplieran en la mayor medida posible con las expectativas y la normativa comunitaria.

Cada uno de los programas españoles estuvo basado en una estrategia de regeneración para el área seleccionada que se desarrollaba en base a medidas de actuación incluidas en todos o algunos de los siete ejes siguientes: eje 1) Mejora del medio ambiente, eje 2) Desarrollo del tejido económico, eje 3) Dotación de equipamientos sociales y culturales, eje 4) Dotación de centros de formación, eje 5) Evaluación y gestión, eje 6) Programas sociales, eje 7) Programas de formación profesional.

El estudio abordado ha tenido en cuenta tanto el contenido de las propuestas de regeneración inicialmente presentadas por los entes ejecutores, como la evaluación intermedia y la evaluación expost, ambas obligatorias en el marco de la regulación de los Fondos Estructurales de la UE. A continuación se resumen los principales resultados del análisis en base a las tres categorías analíticas definidas en este trabajo:

1. El enfoque integrado:

De los 29 programas URBAN, todos incluyeron medidas de actuación en el ámbito de la degradación física (eje 1), casi todos incluyeron medidas de desarrollo del tejido económico (eje 2), de dotación de equipamientos sociales y culturales (eje 3), de desarrollo de programas sociales (eje 6), y de puesta en marcha de programas de formación (eje 7), mientras que sólo 16 programas incluyeron medidas orientadas a la dotación de centros de formación. Como se desprende de esto, la mayor parte de los programas introdujeron medidas en todos los ejes, por lo que actuaron en las dimensiones física, económica, y social de los barrios, aunque las medidas se caracterizaron en general por un fuerte enfoque sectorial en el que primó el eje físico. Esto se debió a que los programas actuaron en las diferentes dimensiones del declive urbano en base a lo que se podría llamar “subprogramas” en cada uno de los ejes temáticos, quedando el enfoque integrado sustituido por una suma de acciones entre las que no se observa la creación de sinergias, y que por tanto en general seguían actuando de manera sectorial. En relación a este tema el ente gestor (Ministerio de Hacienda) señaló refiriéndose a los programas que se desarrollaron a partir de 1997: *“La estructura del Programa Operativo (1997-1999), articulada según los siete subprogramas (...), generó un marco de intervención válido para alcanzar los objetivos previstos. Sin embargo, fueron escasos los proyectos realizados que implicaban una interrelación entre distintos Subprogramas”* (Min-

isterio de Hacienda, 2003b: 13).

En la primera fase de URBAN los programas introdujeron escasamente la dimensión de gobernanza en la estrategia de regeneración, al prestar poca atención a la integración de medidas orientadas a transformar el modelo de gobernanza local. Aunque no había un eje orientado explícitamente a esto, el eje de evaluación y gestión presentaba un potencial relevante a este respecto que pocas ciudades utilizaron.

2. La dimensión de participación de la gobernanza:

En cuanto a la componente de participación de la metodología propuesta por URBAN, hay que señalar que en pocos de los documentos donde se plasmaron las estrategias o que hicieron el seguimiento de las mismas se hacía mención a la participación de los actores no institucionales en la definición e implementación de la estrategia de regeneración. Este tema se introducía en algunos programas, pero en la mayoría aparecía tratado sin coherencia interna y sin dotar a los foros de participación que se mencionaban de fondos y medios técnicos para su desarrollo. Esto permite señalar que la introducción de la participación en las propuestas con las que las ciudades accedieron a URBAN constituyó un fin en sí mismo, con la intención de dar lugar a un discurso que se situara en la línea de lo que pedían la convocatoria de la Comisión Europea y otros textos comunitarios. Sólo en el caso de Huelva se puede decir que la participación se introdujo como un medio de construcción de capacidad local. En ese caso se consiguió ligar la propuesta de participación con otras dimensiones del programa.

Hay que destacar como aspecto positivo que los programas contaron en una medida relevante con actores del tercer sector para implementar las acciones en el ámbito social. En este sentido identificaron la capacidad con la que estos ya contaban operando sobre el terreno en la dimensión social de la degradación y la incorporaron a los programas.

3. La dimensión horizontal (o interdepartamental) de la gobernanza:

La dimensión horizontal del enfoque colaborativo en URBAN se materializó en las relaciones que en el marco de la gestión e implementación de los programas se establecieron entre organismos y entes de las administraciones que gestionan los programas, ya fueran directamente las áreas o consejerías de políticas sectoriales, ya fueran entes que dependieran orgánicamente del Ayuntamiento o la Comunidad Autónoma en cuestión.

La aplicación del enfoque integrado hacía necesario que los programas actuaran en todas las dimensiones de la degradación urbana y esto hacía que, en función de la modalidad organizativa adoptada por los entes ejecutores para gestionar los programas, se diese o no un aprendizaje por parte de los Ayuntamientos y las CCAA participantes sobre cómo desarrollar estrategias que vencieran la fragmentación y sectorialidad que caracterizaba la acción en el medio urbano en el contexto español. La revisión realizada revela que se dio una colaboración relevante entre áreas sectoriales en el marco de los programas. Esta tuvo lugar tanto en los casos de los programas que fueron gestionados desde entes integrados dentro de la estructura de los Ayuntamientos o las CCAA, como en el caso de los programas que se gestionaron desde un ente externo a dicha estructura. El Informe Final del Programa Operativo URBAN 1997-1999 señala el grado de coope-

ración alcanzado dentro de las estructuras municipales como uno de los logros de la Iniciativa en España: “(...) hemos podido (...) aprender lecciones sobre la coordinación interna, que en muchas entidades ha tenido un carácter ejemplar, en relación con procesos de colaboración entre distintos servicios de funcionamiento tradicionalmente independiente, que han unido sus recursos y esfuerzos en un objetivo común, demostrando que dicha coordinación ha sido fuente de eficacia y eficiencia en los proyectos” (Ministerio de Hacienda, 2003b. Anexo IV: 5).

4. Desarrollo de URBAN II en España (200-2006)

El lanzamiento de la Iniciativa URBAN II tuvo lugar en mayo de 2000 a través de la *Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible- URBAN II* (Comisión Europea, 2000). Los objetivos fijados para URBAN II seguían las líneas generales que su predecesora URBAN había establecido seis años atrás (ver Parte 3), aunque en esta nueva convocatoria se ponía el acento por parte de la Comisión Europea en alcanzar dos objetivos principales: 1) la innovación a favor de la regeneración económica y social sostenible, 2) y la difusión e intercambio de buenas prácticas en desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea. Para contribuir a este último objetivo se introdujo en aquel momento el programa URBACT⁹.

Para dar a conocer la nueva convocatoria de esta Iniciativa Comunitaria, el Ministerio de Hacienda (que continuó siendo la autoridad de gestión), a través de sus servicios técnicos, elaboró un folleto informativo. Este fue remitido a todos los Ayuntamientos de las capitales de provincia y ciudades españolas que cumplieran la condición de contar al menos con 20.000 habitantes (límite mínimo de población fijado en esta ocasión por la Comunicación de la Comisión para acceder a URBAN II que, sin embargo, dejaba abierta la entrada a ciudades que tuvieran hasta 10.000 habitantes en casos debidamente justificados). Se recibieron 86 candidaturas, que entraron en un proceso de selección basado en los criterios establecidos por la Comisión.

Una vez revisados y seleccionados los proyectos candidatos, el Ministerio de Hacienda, de común acuerdo con la Comisión Europea, decidió aprobar 10 programas URBAN II para España en las ciudades de Cáceres, Gijón, Granada, Jaén, Ourense, Pamplona, Sant Adrià de Besòs, San Cristóbal de La Laguna, San Sebastián-Pasaia y Teruel (ver Figura 2). Como consecuencia de esta selección, ninguna de las ciudades españolas que anteriormente había entrado en la Iniciativa URBAN (1994-1999) consiguió volver a entrar en la misma en el nuevo periodo presupuestario, lo que sí sucedió en otros Estados miembros.

La financiación europea procedió en esta segunda fase sólo del FEDER, con el fin de simplificar a las autoridades locales la gestión de los programas, y consistió en 112.607.219 €. La financiación total fue de unos 180 millones de euros. La financiación



Fig. 2 - Distribución geográfica de los 10 programas URBAN II. Fuente: De Gregorio, 2012.

no comunitaria procedió del Estado (que complementó los programas con cantidades que variaron entre los 6.000 y los 15.500 €), los Ayuntamientos y el sector privado (sólo en el caso de Ourense el sector privado aportó unos 430.000 €).

La revisión de los programas, a través de la documentación generada en el marco de la Iniciativa¹⁰ revela un avance respecto a URBAN en las estrategias de actuación que presentaron las ciudades, que se caracterizaron en general por un mayor nivel técnico, tanto en el diagnóstico, como en las estrategias propuestas.

Como en el periodo anterior cada uno de los programas españoles estuvo basado en una estrategia de regeneración para el área seleccionada que se desarrollaba en base a medidas de actuación incluidas en ejes de actuación. Estos se variaron respecto a URBAN, estableciéndose los siguientes: 1) Utilización mixta y reurbanización de terrenos abandonados de modo compatible con el medio ambiente. 2) Empresariado y pactos a favor del empleo. 3) Integración de marginados y acceso a servicios básicos. 4) Integración de transporte público y comunicaciones. 5) Reducción y tratamiento de residuos; gestión eficiente del agua y reducción del ruido; reducción del consumo de energías a base de hidrocarburos. 6) Desarrollo del potencial de las tecnologías de la sociedad de la información. 7) Evaluación, gestión y seguimiento. Mejoras en el gobierno urbano.

A continuación se describen los principales resultados del análisis en base a las tres categorías analíticas establecidas en el estudio:

1. El enfoque integrado:

La Iniciativa Comunitaria URBAN II estableció que las propuestas de regeneración se estructuraran según los mencionados siete ejes. Como en la primera fase las ciudades tenían que organizar sus programas de regeneración en función de los mismos y las

medidas que contenían. Para ello podían incluir acciones en todos ellos o sólo en los que consideraban necesarios para desarrollar la estrategia de regeneración que querían poner en marcha. Los programas de Gijón, Jaén, Ourense y Sant Adrià de Besòs no implementaron acciones dentro del eje 4. El programa de San Sebastián-Pasaia no introdujo acciones en los ejes 4 y 5. Es de interés observar en el caso español el bajo grado de introducción de medidas dentro del eje 4, relativo al transporte y las comunicaciones en el medio urbano. También es relevante señalar que ningún programa introdujo la medida 7.1: *Fomento de estructuras de gestión urbanas nuevas y modernas, formación de personal. Estudios y peritajes sobre la organización y mejora de los servicios públicos*. Esta medida estaba orientada a transformar la gobernanza local a través de la radicación en las instituciones locales de formas de gestión más transparentes y participativas. Su no inclusión en los programas mermó su capacidad de iniciar una transformación de la gobernanza local potenciando la participación entre todos los actores relevantes.

La coherencia interna de las estrategias y el nivel de sinergia entre las medidas avanzó en esta segunda fase, lo que llevó a que el enfoque integrado ganara en solidez en algunos de los programas. Esto fue debido a una mayor consistencia de las estrategias de actuación (en gran medida derivada de la experiencia ganada a través de la primera fase de URBAN, la evolución de la regeneración urbana en el país, las mayores exigencias a cumplir en relación a la elaboración del diagnóstico y la estrategia de regeneración que introdujo el Reglamento del FEDER, y la declaración como no elegibles por parte de la Comisión Europea de algunas medidas que no aportaban valor añadido). También contribuyó a esto el diálogo que había tenido lugar en el momento de plantear las estrategias entre los entes ejecutores y la comunidad local (derivado de aplicar el Reglamento General de la Comisión Europea de 1999 y el punto 17 de las Orientaciones para la implementación de URBAN II, que establecía la necesidad de consultar en la medida más amplia posible a todos los organismos y actores representativos). Todo esto derivó en un mayor nivel técnico de los programas, basado en un mejor entendimiento de lo que significaba la aplicación del enfoque integrado.

2. La dimensión de participación de la gobernanza:

Más allá del proceso de diálogo entre los entes ejecutores y la comunidad local que se dio en el marco de elaboración de las estrategias por parte de las ciudades, la mayor parte de los programas adoptaron un enfoque participativo en el documento de propuesta, pero desde una visión propositiva que no llegaba a concretar las acciones y medios técnicos y económicos necesarios para plasmarlo. En la mayor parte de los casos el enfoque colaborativo de los programas se identificó desde un primer momento con la puesta en marcha de un proceso de participación que se equiparó a la provisión de información y rendición de cuentas a los ciudadanos y sus asociaciones, o a la consulta sobre una estrategia ya definida y casi cerrada por parte del ente ejecutor del programa, que no dejaba margen para a una implicación real de la comunidad local.

Es importante remarcar, que en los dos municipios (Pamplona y Gijón) en los que se habían dado procesos de participación previa en el marco de distintos instrumentos¹¹

y existía un tejido asociativo activo, los programas fueron capaces de poner en marcha procesos participativos en los que se dio una interacción entre la administración local, la ciudadanía y otros actores, que permitió la integración de la comunidad local en las fases de definición e implementación del programa, dando lugar a un proceso de construcción de capacidad local.

3. La dimensión horizontal (o interdepartamental) de la gobernanza:

Salvo en los casos de Sant Adrià de Besós y San Sebastián-Pasaia, los programas fueron gestionados por entes ejecutores que coordinaban la acción de las áreas municipales que implementaban las acciones de su competencia. Esta circunstancia puso a dichas áreas a trabajar juntas, asumiendo una metodología de actuación que superaba la sectorialidad con la que habían venido operando sobre la realidad urbana hasta ese momento. El análisis de los programas pone de manifiesto que en general el enfoque integrado fue asumido por las ciudades para cumplir con la condición metodológica en base a la cual los proyectos tenían que proponer una estrategia que integrara contenidos en el eje físico, social, económico y de la gobernanza, revelando modos de actuar relacionados con la inercia de la práctica habitual. Esta circunstancia se pone de relieve en el análisis de las propuestas desarrolladas por las ciudades para acceder a la Iniciativa, donde se puede identificar que en gran medida se diseñaron sumando a las actuaciones físicas (que los Ayuntamientos o entes gestores ya tenían en su agenda y en ocasiones previstas por sus Planes Generales de Ordenación Urbana) actuaciones en el ámbito social y económico, y de participación que se implementaron involucrando a los departamentos responsables de las mismas bajo una coordinación que en la mayor parte de los casos se llevó a cabo dentro del propio ayuntamiento. Esto contribuyó a que el aprendizaje obtenido al gestionar un programa de regeneración urbana que ponía a trabajar juntos a departamentos diferentes quedara integrado dentro de los ayuntamientos participantes.

5. Desarrollo de la Iniciativa Urbana (2007-2013)

En el periodo 2007-2013 no se volvió a lanzar la Iniciativa Comunitaria URBAN, porque la política urbana de la UE se transversalizó. Este enfoque fue denominado por la Comisión Europea “*urban mainstreaming*” y fue señalado por la misma como uno de los cambios más importantes de los últimos años en la Política de Cohesión (Comisión Europea, 2008). La nueva visión consistía en la integración de la experiencia ganada a través del desarrollo de URBAN y URBAN II y plasmada en el *Urban Acquis* y el “método URBAN” en los programas operativos de los Estados miembros y las regiones. No obstante, para dar la posibilidad a estos de seguir aplicando de manera explícita la experiencia ganada a través de URBAN, implementando nuevos programas de regeneración urbana, se incorporó en la Regulación del FEDER el Artículo 8 (Regulación EC 1080/2006 del FEDER), en donde se definían las condiciones que tenían que cumplir las estrategias de intervención en las áreas urbanas degradadas a desarrollar en los

Estados miembros en el nuevo periodo de programación contando con la financiación del FEDER. Al igual que en el caso de URBAN, los países podían elegir implementar o no esta visión, pero se daba una diferencia importante: mientras que en el caso de URBAN (y URBAN II) si el Estado miembro decidía presentar su candidatura a la Iniciativa se tenía que atener a una convocatoria definida desde la Comisión, en el periodo 2007-2013 los Estados miembros que decidieran utilizar el artículo 8 de la Regulación del FEDER tenían que definir y formalizar un instrumento que asumiera los principios y metodología de URBAN y lanzarlo a través de una convocatoria. Esto ponía mayor responsabilidad sobre las autoridades nacionales¹² y regionales (Comisión Europea, 2010; Ferstl, 2010) al tiempo que dejaba mayor libertad de actuación en la definición del instrumento, permitiendo que este contribuyera en mayor medida a las prioridades del Estado miembro en cuestión. Esta visión también asumía que cada Estado daría lugar a una iniciativa diferente aun cuando estuvieran todas ellas basadas en los principios comunes del Artículo 8 y usaran la Iniciativa Comunitaria URBAN como referencia. De entre los diferentes enfoques desarrollados por los países la Comisión señaló en 2010 como mejores prácticas los definidos por la República Checa¹³ y por España (Comisión Europea, 2008). España fue uno de los pocos Estados miembros que decidieron dar continuidad explícitamente a URBAN haciendo uso del Artículo 8, y el que mayor número de programas implementó.

En el periodo 2007-2013 la UE puso un gran énfasis en potenciar la atención a las ciudades (ibid.). La importancia que desde instancias comunitarias adquirió el tema urbano en ese periodo se trasladó en España al *Marco Estratégico Nacional de Referencia de España 2007-2013 –MENR–*, el documento que estableció las disposiciones generales para el país relativas al FEDER, el FSE y al Fondo de Cohesión y que tenía un carácter financiero y estratégico¹⁴. En el MERN el enfoque asumido en relación al tema urbano era “*reforzar la estrategia de desarrollo local y urbano siguiendo las directrices comunitarias de Política de Cohesión, a través de actuaciones integradas tratando de responder a los retos específicos de las ciudades españolas*” (MENR, 2007a: 119) asumiendo las directrices de la Estrategia de Lisboa. Para ello se diseñaron distintas actuaciones:

- Actuaciones en municipios de tamaño mediano y pequeño integradas en los programas operativos regionales dirigidas a Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y menos de 50.000 y diputaciones provinciales.
- La mencionada *Iniciativa Urbana (IU)*: Actuaciones en municipios de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia. El MERN señalaba que este instrumento iba orientado a las ciudades donde se concentraba el 67% de la población del país, donde se actuaría través de una “*iniciativa innovadora (“URBANA”) que cubra todo el territorio nacional y que dé continuidad a la iniciativa comunitaria URBAN, promoviendo proyectos integrados de desarrollo sostenible*” (ibid.: 121).

Los programas de la Iniciativa Urbana se introdujeron en los ejes de “desarrollo local y urbano” de los Programas Operativos Regionales, cofinanciados por el FEDER dentro del Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007-2013¹⁵. Como se ha apuntado, la

Iniciativa Urbana nacía con la intención específica de dar continuidad a URBAN dentro de los programas operativos regionales. En relación a este instrumento el MENR añadía: *“Los criterios de selección de proyectos (...) se definirán en un momento posterior pero deberán tener en cuenta la exitosa experiencia pasada de los proyectos URBAN”* (ibíd.: 122).

La Iniciativa Urbana se lanzó a través de una convocatoria que hizo pública el Ministerio de Economía y Hacienda para el desarrollo de programas de *“desarrollo urbano integral”* (Ministerio de Economía y Hacienda, 2010a) en 2007. El objetivo específico de la misma era: *“la puesta en marcha de estrategias innovadoras de regeneración urbana que, mediante un enfoque integrado que contemple los aspectos sociales, económicos y medioambientales, favorezcan un desarrollo urbano sostenible de acuerdo a los principios y orientaciones estratégicas de las políticas comunitarias”* (Ministerio de Economía y Hacienda, 2007b: 2). La convocatoria además establecía el monto que se asignaría a cofinanciar estas estrategias por parte del FEDER en cada Comunidad Autónoma, el número orientativo de posibles ciudades beneficiarias por región, y establecía que el número total de programas sería 43. Es de interés señalar en este punto el aumento de programas y de la financiación disponible, comparados con los periodos de programación anteriores. Mientras entre los dos periodos presupuestarios previos se habían desarrollado un total de 39¹⁶ programas, que habían beneficiado a 40 ciudades españolas a través de URBAN y URBAN II, con una inversión de los Fondos Estructurales de 388,65 millones de euros (Ministerio de Economía y Hacienda, sin año), bajo la Iniciativa Urbana se iban a desarrollar 43 programas (finalmente fueron 46) con una financiación procedente del FEDER de unos 344 millones de euros (Kaiser, 2010). Esto fue posible gracias a un aumento importante de la financiación respecto a URBAN II en base al interés del Gobierno Central de potenciar este nuevo instrumento.

En la convocatoria se mantenía el carácter de concentración de recursos en un área delimitada de no gran extensión (area-based), el carácter integrado y participativo de las propuestas, el carácter innovador y estratégico, y la necesidad de justificar la elección del área de actuación en base a criterios socioeconómicos (Ministerio de Hacienda, 2007b). Se puede afirmar, por tanto, que se mantenía la esencia de URBAN, contando ya con el avance técnico que se había dado en URBAN II, al tiempo que se animaba a las ciudades a tener en cuenta los últimos documentos y líneas guía sobre regeneración lanzados en el contexto de la UE. En este periodo se introdujeron otros cambios relevantes, por ejemplo se admitió como gasto elegible la regeneración o construcción de vivienda, algo que bajo URBAN y URBAN II no había sido posible.

Para valorar las propuestas presentadas se formó una comisión mixta de evaluación presidida por el Ministerio de Economía y Hacienda, y de la que formaron parte el Ministerio de Administraciones Públicas, el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino –MAMRM- y el Ministerio de Vivienda (ibíd.). Las CCAA fueron informadas y consultadas sobre las propuestas presentadas por ciudades de sus territorios (Ministerio de Economía y Hacienda, sin año), sin embargo no contaron con voto en la selección de las mismas.

Es importante señalar que en este periodo se puso en marcha la *Red de Iniciativas Urbanas (RIU)*, una de las redes sectoriales establecidas por el MENR dentro de los mecanismos de coordinación para su desarrollo. Entre sus principales objetivos se señalaba el intercambio de experiencias y difusión de buenas prácticas en regeneración urbana (Ministerio de Economía y Hacienda, 2007a: 223), y su papel como núcleo fundamental de la coordinación entre todos los agentes que iban a intervenir en la Iniciativa Urbana (ibíd.:120). La RIU ha jugado un papel muy relevante en relación a estos dos objetivos durante el periodo que nos ocupa, aunque lejos del potencial que presentaba y los objetivos que se puso inicialmente.

El resultado de las dos convocatorias de la IU derivó en la selección de 46 programas¹⁷. Desde el punto de vista de la distribución territorial de las ciudades que accedieron a la IU cabe destacar que por vez primera participaron ciudades de todas las Comunidades Autónomas (la Comunidad Autónoma de La Rioja no había contado con proyectos URBAN o URBAN II) y las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (ver Figura 3). También por primera vez se daba la circunstancia de que algunas ciudades seleccionadas habían desarrollado con anterioridad un programa URBAN (Madrid, Palma de Mallorca y Santa Coloma de Gramanet).

El estudio de los programas de la Iniciativa Urbana se ha centrado en las propuestas desarrolladas por las ciudades en 2007 y 2008 para acceder a la misma¹⁸. Esto es debido a que el gran número de programas no ha hecho viable, en el marco de la investigación que se está desarrollando, abordar también los documentos de seguimiento y evaluación de todos ellos. Se ha elegido centrar el análisis en el documento de propuesta de cada programa porque en él se describe la estrategia desarrollada por cada ciudad para



Fig. 3 - Distribución geográfica de los 46 programas de la Iniciativa Urbana.
Fuente: De Gregorio, 2017a.

entrar en la convocatoria, plasmando el enfoque integrado, colaborativo y de innovación de los programas objeto de este estudio. A continuación se describen los resultados encontrados en relación a las tres categorías analíticas abordadas:

1. El enfoque integrado:

En el caso de la Iniciativa Urbana no es posible establecer un análisis de la acción de las ciudades por ejes, al no haber utilizado todas ellas los mismos para estructurar sus estrategias. El estudio en el que se enmarca este trabajo ha establecido un conjunto de ámbitos de actuación en base a la observación de lo que las ciudades plasmaron en sus propuestas: mejora del medioambiente urbano; creación de equipamientos; reducción y tratamiento de residuos; accesibilidad; movilidad; energía y uso eficiente del agua; actividad empresarial y empleo; comercio; turismo; investigación; formación profesional; igualdad de oportunidades; integración social; seguridad ciudadana; sociedad de la información; participación; educación, gestión, control y seguimiento; información y publicidad. El análisis realizado ha puesto en evidencia que todos los programas incluyeron medidas de mejora del medioambiente urbano y de creación de equipamientos. También se observa que gran parte de los programas actuaron en el ámbito de la reducción y tratamiento de residuos, la actividad empresarial y el empleo, la formación profesional, la integración social y la igualdad de oportunidades. Hasta aquí se encuentran pocas diferencias respecto a URBAN II. Una diferencia importante tiene que ver con la inclusión en un número importante de programas de medidas de eficiencia energética. Sin embargo, cuando se analiza el tipo de medidas puesto en práctica, se detecta, en general, la falta de consistencia de las actuaciones, observándose que en algunos casos se trata sólo de medidas aisladas de concienciación de la ciudadanía hacia el ahorro energético y en otros se actúa sólo en un número muy reducido de edificios municipales (en algunos casos sólo en uno). Algo similar sucede también en el caso de la movilidad, donde un número relevante de programas actúan pero de forma muy limitada y/o poco consistente (por ejemplo, en algunos casos se incluye sólo un carril bici o un aparcamiento para residentes como medida a este respecto). Como novedad temática, también es de interés señalar que se introducen medidas de eficiencia en el uso del agua, aunque en un número reducido de programas.

En cuanto a la integración entre medidas, se detecta que no se ha dado un avance visible respecto a URBAN II. Todavía se puede observar que los programas potencian las medidas de mejora física y dotación de equipamientos que las ciudades tienen en su agenda, sin integrarlos en una estrategia holística donde se complementen e interactúen con las acciones sociales, económicas y de gobernanza. Otra explicación a la sectorialidad de las actuaciones reside en el modo en el que las ciudades desarrollaron los diagnósticos de las áreas en las que actuaron, entendiendo, en pocos casos, que los problemas de las mismas están interrelacionados. Esto ha derivado en que se propusieran medidas que abordan esos problemas de manera sectorial, sin crear sinergias claras entre distintas dimensiones de la estrategia.

2. La dimensión de participación de la gobernanza:

En los programas de la Iniciativa Urbana se observa que la mayoría de las ciudades llevaron a cabo algún proceso de diálogo entre actores en el marco de diseño de la estrategia. Esto fue debido en gran parte a que la Iniciativa Urbana requería que el programa de regeneración hubiera sido aprobado en Pleno Municipal, razón por la cual las ciudades necesitaron construir el consenso en la fase de desarrollo. Muchas de ellas utilizaron procesos participativos ya en marcha, en algunos casos utilizando los foros existentes para dar lugar a la participación en torno a la ideación de la estrategia. En otros casos no dieron lugar a un proceso de participación, justificándolo al mencionar que la estrategia se basaba en las demandas y necesidades de la comunidad local identificadas en el marco de procesos participativos anteriores.

En relación a la “institucionalización” de la participación dentro de los programas, se detecta un avance en la creación de arenas *ad hoc* para dar lugar al diálogo entre los actores a lo largo de la vida del programa. Esta última cuestión aparece mencionada en gran parte de los programas. En este sentido se identifica también, aunque en mucha menor medida, un avance en el número de ciudades que introdujeron en los programas medidas concretas orientadas a la participación dotadas de recursos económicos y técnicos.

En esos casos se observa que, aunque se trata de una minoría, hay programas que, como ya se vio en URBAN II, plantean la participación en coherencia y sinergia con otras medidas, y hablan de creación de “capacidad local” a través de este medio. Sin embargo, todavía la mayoría parecen integrar la participación para cumplir con una condición de acceso a la financiación, más que como un modo de incidir en la transformación de la gobernanza local y avance en la sostenibilidad urbana. En este sentido se puede afirmar que respecto a este tema no se detectan avances significativos respecto a URBAN II.

3. La dimensión horizontal (o interdepartamental) de la gobernanza:

Los programas han mantenido la gestión del programa dentro de la estructura de los entes ejecutores, contratando en ocasiones personal específico y algunos servicios externos relacionados con la gestión en contadas ocasiones.

Se han desarrollado estructuras de gestión que tienen como uno de sus objetivos fundamentales dar lugar a la coordinación de las actuaciones entre todas las áreas de gobierno implicadas en las medidas que los programas desarrollan. En este sentido se detecta un grado relevante de homogeneidad en la importancia que los programas dan a este aspecto, tratándose de una cuestión ampliamente atendida y que habla de que los Ayuntamientos (por efecto del aprendizaje a través de diferentes iniciativas municipales, y quizás por la influencia de URBAN y URBAN II) están acostumbrándose a poner atención en este tema. Como en el caso de URBAN y URBAN II se observa que esta es una de las dimensiones donde el método de regeneración que se propone consigue introducir cambios palpables en los gobiernos locales, consiguiendo poner a trabajar juntos departamentos o consejerías en torno al programa.

6. Lanzamiento de las EDUSI en el periodo 2014-2020

Para el periodo de programación de la Política de Cohesión 2014-2020 el desarrollo urbano sostenible integrado ha seguido potenciándose desde instancias comunitarias, introduciendo novedades que buscan superar problemáticas presentes en la experiencia anterior y desarrollando una programación orientada en mayor medida a la consecución de resultados (De Luca, 2016). Esto habría derivado en una menor atención a la concentración de recursos en las áreas más vulnerables. La nueva normativa ha establecido que cada Estado miembro tenga que dedicar al desarrollo urbano al menos un 5% de sus recursos procedentes del FEDER (artículo 7 del Reglamento FEDER 1301/2013). De esta manera, aquellos que así lo decidan pueden asignar a dicho tema un monto mayor. En torno a la mitad de los países están destinando el mencionado 5% preceptivo, entre ellos se encuentra España (que supera en poco este porcentaje). Otros países han decidido aumentar esa dotación económica, lo que ha llevado a la media de la EU a situarse en torno al 7,8%¹⁹ (ibid.: 7).

La programación de los Fondos Estructurales para España en este periodo se ha plasmado en el *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*²⁰ (Ministerio de Economía y Administraciones Públicas, sin año). En relación al tema de este análisis, este documento introduce un apartado titulado “Desarrollo Urbano Sostenible” donde se hace un repaso de las lecciones aprendidas hasta el presente implementando la visión de la UE en relación al tema urbano a través de proyectos co-financiados por los Fondos Estructurales en el país. En dicho apartado se señala que “*España cuenta con una dilatada experiencia en el desarrollo de actuaciones integradas de desarrollo urbano*” (Ministerio de Economía y Administraciones Públicas, sin año: 221), haciendo mención a los Proyectos Piloto Urbanos, URBAN y la Iniciativa Urbana y a que “*las lecciones aprendidas y los resultados obtenidos del desarrollo de estos proyectos servirán de base y punto de partida para la definición de las Actuaciones Integradas de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSIs)*” (ibid.). La experiencia obtenida en los periodos anteriores se sigue considerando como muy positiva²¹. El Acuerdo de Asociación justifica el enfoque para el desarrollo urbano sostenible en España para el periodo 2014-2020 en base al conjunto de necesidades y retos detectados, las lecciones aprendidas, y el diagnóstico que el propio documento realiza. Define así “*tres grandes dimensiones estratégicas para los entornos urbanos, en línea con la Estrategia Europa 2020*”: 1) mejora de la dimensión física y medioambiental (ciudad sostenible); 2) mejora de la dimensión económica y la competitividad (ciudad inteligente); 3) mejora de la dimensión social (ciudad integradora). En base a estas establece que las ciudades españolas definirán “*estrategias integradas*” de desarrollo urbano sostenible que den respuesta a lo establecido por el Artículo 7 del Reglamento FEDER).

Una diferencia notable con el enfoque del periodo 2007-2013 es que en ese la actuación en ciudades de más de 50.000 habitantes quedaba diferenciada de la de ciudades de menor tamaño (salvo las excepciones de las capitales de provincia). Para el periodo

presente el Acuerdo de Asociación señala que las actuaciones a cofinanciar en el marco del desarrollo urbano sostenible tendrán lugar en “*ciudades o áreas urbanas funcionales de más de 20.000 habitantes*” (ibíd.: 231). En base a esto, las iniciativas lanzadas en el periodo anterior en ciudades de entre 20.000 y 50.000 habitantes y la Iniciativa Urbana quedan integradas en las EDUSI. Esto está permitiendo que, como sucedió en URBAN (con el caso de Toledo) y en URBAN II (con Teruel y Sant Adrià de Besòs) en las EDUSI hayan vuelto a entrar ciudades de menos de 50.000 habitantes.

También se dan otras diferencias remarcables en relación a las propuestas que tienen que presentar las ciudades para acceder a este instrumento: No tienen que presentar una estrategia de regeneración urbana integrada para un ámbito caracterizado por altos indicadores de vulnerabilidad urbana, sino una estrategia de ciudad, dentro de la que cada ciudad implementará las actuaciones que considere prioritarias, lo que puede llegar a ser contradictorio con el enfoque integrado (De Gregorio, 2017b). Además, en base a esta diferencia los programas que se implementen probablemente perderán el enfoque *area-based* que caracterizaba a los instrumentos anteriores.

La asignación financiera recogida en el Acuerdo de Asociación para el denominado “Objetivo Temático 12 Desarrollo Urbano Sostenible” es de 776,4 millones de euros, que sumados a otros 250 millones de euros en acciones integradas recogidos en el Objetivo Temático 4, representa algo más del 5% de los recursos del FEDER²². Así, finalmente, el Eje Urbano se ha dotado con cerca de 1.013 millones de euros para todo el periodo.

La primera convocatoria de las EDUSIs se lanzó a través del BOE de 17 de noviembre de 2015. En el mismo se publicaba la aprobación conjunta de las bases a cumplir por las propuestas que quisieran concurrir y la primera convocatoria “*para la selección de estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado que serán cofinanciadas mediante el programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020*”. Por primera vez la convocatoria se ha difundido a través del BOE. Los Ayuntamientos o entidades supramunicipales (preexistentes o de nueva constitución) podían acceder a las ayudas mencionadas en concurrencia competitiva, como en ocasiones anteriores. El proceso de selección de las estrategias se inició con la constitución de una Comisión de Valoración que estuvo formada por cinco representantes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, un representante del Ministerio de Fomento, dos representantes del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, un representante del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y un representante de cada Comunidad Autónoma que había aportado financiación adicional al Eje Urbano del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible en el que se integraban las EDUSI (estos han valorado sólo las estrategias presentadas por las ciudades de su Comunidad Autónoma). También participaron en el proceso de selección un representante de la Red de Autoridades Ambientales y un representante de la Red de Políticas de Igualdad, la Comisión Europea, otros Ministerios o administraciones, expertos de reconocido prestigio en el sector, y representantes de otras redes relevantes, teniendo todos ellos voz, pero no voto.

En octubre de 2016 se publicó el BOE con la selección de estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado que serían cofinanciadas por el FEDER en el periodo 2014-

2020 (BOE 239, 3 de octubre de 2016). Al proceso de selección se presentaron 269 estrategias, de las que se aprobaron 83²³. Es importante señalar que a la convocatoria se han presentado el 100% de los municipios de más de 50.000²⁴ habitantes y el 44% de los de entre 20 y 50.000 habitantes (ibíd.), lo que ha llevado a considerar por parte de la AGE que la convocatoria había sido un “éxito”. Este interés de las ciudades también ha sido señalado por la Comisión Europea (Garbhi, 2016).

En octubre de 2016 se lanzó la segunda convocatoria de las EDUSI (BOE 243, de 7 de octubre de 2016), bajo las mismas condiciones que la primera y poniendo al alcance de las ciudades aproximadamente el 30% del monto del FEDER destinado al desarrollo urbano sostenible para el periodo 2014-2020. Se estima que a través de la segunda convocatoria aproximadamente otras 40 ciudades se sumarán al desarrollo de estrategias integradas de desarrollo urbano sostenible, contribuyendo con ello a aumentar el número de autoridades locales con experiencia directa en la implementación de la metodología de regeneración colaborativa e integrada propuesta. Como se ha dicho, se lanzará también una tercera convocatoria de las EDUSI en el medio plazo.

7. Conclusiones

El desarrollo de estos instrumentos ha permitido a un gran número de ciudades españolas familiarizarse con el “método URBAN” o modelo de regeneración urbana integrada propuesto por la UE. Hasta el momento 96 ciudades españolas de más de 50.000 habitantes o capitales de provincia han desarrollado uno o varios de los instru-



Fig. 4 - Distribución geográfica de las EDUSI aprobadas en ciudades de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia²⁵.

Fuente: producción propia.

mentos mencionados más arriba (ver Figura 5), un número que crecerá en el periodo presupuestario presente de la Política de Cohesión al sumarse las ciudades que accedan a la segunda y tercera convocatorias de las EDUSI. A esto hay que añadir que todas las ciudades de más de 50.000 habitantes del país (143 ciudades, según el INE²⁶) han presentado propuestas a la primera convocatoria de las EDUSI, lo que pone de manifiesto que las ciudades de este rango de población están muy interesadas en este tipo de instrumentos y cuentan ya con un cierto conocimiento en la aplicación del método de regeneración urbana propuesto. También hay que sumar a este escenario las ciudades de entre 20.000 y 50.000 habitantes que han entrado en la primera convocatoria de las EDUSI (no se han tenido en cuenta en este estudio para mantener la coherencia en cuanto al perfil de ciudades que entraron en los otros instrumentos analizados).

Se observa, asimismo, que ya varias ciudades han desarrollado tres de los instrumentos mencionados: Así, por ejemplo, Albacete, Córdoba, Málaga, Sevilla, Santa Coloma de Gramenet y Palma de Mallorca han desarrollado programas bajo URBAN y la Iniciativa Urbana y están desarrollando una EDUSI, lo que ha asegurado la presencia de la metodología de regeneración urbana integrada de manera sostenida a lo largo del tiempo en estos ámbitos municipales. Además, otras 23 ciudades de más de 50.000 habitantes o capitales de provincia han desarrollado programas dentro de dos de los instrumentos mencionados²⁷. En muchos casos lo han hecho también a lo largo de dos periodos presupuestarios consecutivos de la Política de Cohesión de la UE. A este potencial transformador hay que sumar la experiencia adquirida por las ciudades que, aun no habiendo conseguido entrar en alguno de los cuatro instrumentos, han presentado propuestas a las respectivas convocatorias.



Fig. 5 - Distribución geográfica de los programas URBAN, URBAN II, Iniciativa Urbana, y EDUSI (de estos últimos sólo aparecen aquellos que se implementarán en ciudades o áreas funcionales de más de 50.000 habitantes).

Fuente: producción propia.

En base al análisis desarrollado por este estudio la continuación de la política urbana de la UE a lo largo de casi 25 años ha tenido los siguientes efectos positivos en el nivel local: i) ha permitido poner en práctica “sobre el terreno” el modelo de regeneración urbana propuesto por la UE en las ciudades españolas, dando lugar a la mejora de los barrios al operar para reducir los índices de vulnerabilidad que presentaban. Aunque en pocos programas el método URBAN se haya aplicado de manera totalmente consistente, los casos en los que se ha hecho ponen de relieve su capacidad transformadora, reduciendo los índices de vulnerabilidad de las áreas de actuación y avanzando de manera importante hacia modelos de gobernanza local e interdepartamental más colaborativa; ii) ha introducido innovación en la práctica de los ayuntamientos, que a lo largo del tiempo se han ido familiarizando con el “método URBAN”. Este estudio pone de manifiesto que esta práctica presenta aún una discordancia entre el discurso asumido por las estrategias de regeneración y el enfoque que materializa las acciones que integran esas estrategias. Aún así, respecto a URBAN, se observan avances de interés en los programas URBAN II y de la IU. También se detecta que no se da una evolución neta en los programas de la Iniciativa Urbana respecto a los programas URBAN II en relación a este tema. En base a esto, una de las principales contribuciones de la IU ha sido aumentar la visibilidad del método de regeneración propuesto (“método URBAN”) y consolidar el interés de las ciudades por desarrollar programas de regeneración urbana integrada. En ello ha jugado un papel importante la RIU y, sobre todo, que se decidiera durante el periodo 2007-2013 dar continuidad a URBAN a través de este nuevo instrumento. La continuidad temporal con los instrumentos anteriores emerge como clave a este respecto. Como se ha dicho España ha sido uno de los pocos Estados miembros que optó por ello, y es el que ha desarrollado mayor número de programas de regeneración urbana integrada financiados por el FEDER en dicho periodo.

En el presente periodo de programación de la Política de Cohesión (2014-2020) se ha incrementado de manera relevante el monto económico y el número de programas que se van a desarrollar. En base a esto se puede considerar que el aumento del número de ciudades y su participación en la RIU será un factor de avance a nivel general. Junto a este potencial, sería de gran interés dotar a las EDUSI de los mecanismos necesarios para que la participación de la comunidad local y la aplicación del enfoque integrado se hagan realidad en las iniciativas que implementarán, contribuyendo con ello a superar las principales limitaciones observadas por este estudio en los instrumentos que las han precedido. Como se ha apuntado, la convocatoria de las EDUSI presenta diferencias importantes respecto a las de los instrumentos anteriores, y será de interés observar en qué medida dichas diferencias contribuyen o alejan a las ciudades de la puesta en práctica de estrategias de regeneración integrada inspiradas en el “método URBAN”. Para aquellas que apuesten por plasmar este método, sería de interés introducir un periodo de “aprendizaje” previo a la implementación de las estrategias, focalizando en las limitaciones observadas en los instrumentos anteriores. Otra opción puede ser la introducción de acciones correctoras en base a una evaluación intermedia, de manera que, si se detecta que el enfoque participativo e integrado no son sólidos en las estrategias,

estas puedan introducir cambios.

En este nuevo periodo de programación de la Política de Cohesión la experiencia acumulada puede dar lugar a una mejora directa de los programas, así como a una reflexión sobre lo ya actuado (a la que intenta contribuir este trabajo). Dicha reflexión será de gran relevancia para introducir el conocimiento acumulado en la Agenda Urbana para España, en la que se está trabajando en el momento presente y para contribuir al trabajo de construcción la Agenda Urbana para la UE en el marco de lo previsto por el Pacto de Ámsterdam.

ENDNOTES

1 Integrated Sustainable Urban Development Strategies

2 The acronym in Spanish is EDUSI (Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado).

3 Denominado en un segundo momento en el marco de la política urbana de la UE como “regeneración urbana integrada”, y en el periodo presupuestario presente como “desarrollo urbano sostenible integrado”. A los ojos de este trabajo estas denominaciones comparten una fuerte base común, aunque matizable, que permite hablar del mantenimiento de la esencia del “método URBAN” en el discurso comunitario.

4 El URBAN Acquis de la UE ha tomado forma a través de un conjunto de documentos desarrollados por los Ministros de la UE responsables de desarrollo urbano. Es considerado como la base sobre la que sustentar las políticas de desarrollo urbano sostenible en los Estados miembros. Está formado por: El *Programa de Acción de Lille* (2000), el *Acquis sobre Política Urbana de Rotterdam* (2004), el *Acuerdo de Bristol* (2005), la *Carta de Leipzig* (2007), la *Declaración Final de Marsella* (2008), la *Declaración de Toledo* (2010), y la *Declaración de Riga* (2015).

5 En el presente el instrumento que está formalizando la política urbana de la UE en España son las denominadas EDUSI: Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado.

6 No se consideran parte de este conjunto las dos fases de los Proyectos Piloto Urbanos (lanzados en 1989). Esto es porque este instrumento constituyó un “ensayo” puesto en marcha por la Comisión Europea para testar el método de regeneración urbana que más tarde caracterizaría a la Iniciativa Comunitaria URBAN.

7 La Iniciativa Comunitaria REGIS tenía por objeto apoyar una mayor integración de las regiones más alejadas geográficamente de la UE, en concreto los Departamentos Franceses de Ultramar, Madeira, las Azores y las Islas Canarias, a través de la plena participación de las regiones ultraperiféricas en las Iniciativas Comunitarias.

8 El análisis de los 29 programas URBAN se ha basado en la documentación oficial desarrollada en el marco de la Iniciativa: Informes Finales del Ministerio de Economía y Hacienda, la Evaluación Intermedia de los programas desarrollada por Prointec, documentos informativos y cuatro documentos de programa inicial facilitados por el Ministerio de Economía y Hacienda y la Evaluación Final de la Iniciativa, desarrollada por GHK. También se ha revisado la escasa literatura científica sobre los programas URBAN desarrollados en España y literatura gris.

9 Programa europeo de aprendizaje e intercambio de experiencia a través de la formación de redes de ciudades temáticas para promover el desarrollo urbano sostenible.

10 Los programas URBAN II se han analizado en base a los siguientes documentos oficiales: Informes del Ministerio de Hacienda (informes anuales y complementos de programa), Evaluación Intermedia llevada a cabo por la consultora D’Aleph, Evaluación final llevada a cabo por la consultora Ecotec. También se ha realizado una revisión de literatura científica y literatura gris sobre el desarrollo de los programas URBAN II en España.

11 Los casos de San Sebastián-Pasaia y Sant Adrià de Besòs no se consideran, ya que fueron implementados por entes formados por distintas instituciones y no todas ellas habían implementado procesos participativos en el año 2000 (sí lo habían hecho los Ayuntamientos de San Sebastián y Barcelona).

12 Algunas decidieron no lanzar una iniciativa de desarrollo urbano sostenible (Comisión Europea, 2007b).

13 La República Checa desarrolló lo que se llamaron “*Integrated Urban Development Plans (IUDP)*” (Comisión Europea, 2008: 37) dirigidos a ciudades de más de 50.000 habitantes que tenían como objetivo el desarrollo de los barrios seleccionados a través del desarrollo de equipamientos deportivos, espacio público y equipamientos culturales y de ocio, etc.(Comisión Europea, 2016: 16).

14 Como documento estratégico estableció la estrategia diseñada por el Fondo de Cohesión, el FEDER y el FSE para 2007-2013, estableciendo la contribución de la política regional española a los objetivos de la Estrategia de Lisboa. Además tradujo las Directrices Estratégicas Comunitarias en materia de cohesión al contexto específico de las regiones españolas (Ministerio de Hacienda, 2007a).

15 Aprobado por la Unión Europea para el Estado Español con fecha 7 de mayo de 2007.

16 41 programas si se consideran los dos programas REGIS que se desarrollaron con la misma metodología

que URBAN en el periodo 1994-99.

17 Los presentados por las ciudades de Albacete, Alcalá de Guadaíra, Alicante, Almería, Arona, Barcelona, Burgos, Cádiz, Cerdanyola del Vallès, Ceuta, Córdoba, A Coruña, Coslada, Cuenca, Ferrol, Gandía, Getafe, Hospitalet de Llobregat, Huesca, Jaén, Jerez de la Frontera, Leganés, Linares, Logroño, Lorca, Lugo, Madrid, Málaga, Melilla, Mérida, Motril, Murcia, Oviedo, Palencia, Palma de Mallorca, Pamplona, Santa Coloma de Gramenet, Santa Lucía de Tirajana, Santiago de Compostela, Sevilla, Talavera de la Reina, Torrelavega, Torrent, Vitoria, Vélez-Málaga.

18 Por motivos ajenos a la investigación no se ha podido acceder a los documentos relativos a los programas de Ceuta, Coslada, y Melilla, por lo que estos programas no han podido ser abordados por el análisis.

19 Por ejemplo Italia está destinando el 7% (De Luca, 2016), mientras que Bulgaria está destinando un monto cercano al 20% (Garbhi, 2016).

20 El Acuerdo de Asociación de España 2014-2020 fue aprobado por la Comisión Europea el 30 de octubre de 2014.

21 BOE 275 del 17 de noviembre de 2015.

22 En base al FEDER asignado a España el Acuerdo de Asociación de España 2014-2020 establece que para cumplir con el 5% establecido por el Reglamento FEDER para Desarrollo Urbano Sostenible España tendría que dedicar al mismo al menos 970.444.189 € (Ministerio de Economía y Administraciones Públicas, sin año: 232).

23 BOE 243, 7 de octubre de 2016.

24 Han sido seleccionadas para desarrollar una EDUSI 52 ciudades de más de 50.000 habitantes o capitales de provincia: Albacete, Alcalá de Henares, Algeciras, Alicante, Aranjuez, Avilés, Badajoz, Barcelona, Bilbao, Cáceres, Castellón de la Plana, Ciudad Real, Córdoba, Cuenca, El Ejido, Estepona, Granada, Huelva, Jerez de la Frontera, Linares, Línea de la Concepción, Lugo, Málaga, Motril, Orihuela, Palencia, Palma de Mallorca, Las Palmas de Gran Canaria, Parla, Paterna, Puerto de Santa María, Pontevedra, Rivas Vaciamadrid, Salamanca, San Fernando, Sanlúcar de Barrameda, Santa Coloma de Gramenet, Santander, Santiago de Compostela, Sevilla, Soria, Teruel, Torrejón de Ardoz, Torrent, Valencia, Vigo.

25 No se han introducido las ciudades de menos de 50.000 habitantes en el mapa para mantener la consistencia comparativa con las otras iniciativas analizadas (URBAN, URBAN II y IU), donde la mayor parte de los programas se desarrolló en ciudades con más de 50.000 habitantes o capitales de provincia.

26 Según datos del INE de 1 de enero de 2016.

27 Cádiz, Jaén, Huelva, Motril, Granada, Teruel, Avilés, Santander, Salamanca, Palencia, Cuenca, Barcelona, Torrent, Valencia, Alicante, Castellón de la Plana, Cáceres, Badajoz, Pontevedra, Vigo, Lugo, Santiago de Compostela, Las Palmas de Gran Canaria.

REFERENCES

- Aldanondo, P. 1996; “Actuaciones urbanas de la Unión Europea”, en Revista de la Federación Española de Municipios y Provincias, 70, pp. 4-8.
- Carpenter, J. 2013: “Sustainable Urban Regeneration within the European Union. A case of ‘Europeanization?’”, en Leary E.M. and McCarthy, J.: The Routledge Companion to Urban Regeneration, London. Routledge, 138-147.
- Comisión Europea, 2016: *Ex post evaluation of Urban Development and Social Infrastructures. Final Report. Work Package 10. Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)*.
- Comisión Europea, 2010: *The urban dimension in European Union policies 2010. Introduction and Part 1*.
- Comisión Europea, 2008: *Fostering the urban dimension. Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)*. Working Document of the Directorate-General for Regional Policy.
- Comisión Europea, 2007a: *Cohesion Policy 2007-2013. Commentaries and official texts*.
- Comisión Europea, 2007b: *The Territorial and Urban dimension in the National Strategic Reference Frameworks and Operational Programmes (2007-2013). A first assessment. Working paper of the services of the Directorate General for Regional Policy*.
- Comisión Europea. 2006b: Reglamento (CE) n° 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1783/1999.
- Comisión Europea. 2006a: Cohesion Policy and cities. *The urban contribution to growth and jobs in the regions*.

- Comisión Europea, 2003: *Partnership with the cities. The Urban Community Initiative*.
- Comisión Europea, 2000: *Communication from the European Commission to the Member States laying down guidelines for a Community Initiative concerning economic and social regeneration of cities and of neighborhoods in crisis in order to promote sustainable urban development (URBAN II)*.
- Comisión Europea, 1994: *Notice to the Member States laying down guidelines for operational programmes which Member States are invited to establish in the framework of a community Initiative concerning urban areas (URBAN)*, DOCE n° L 180/37, de 01-07-1994, pp. 06-09.
- De Gregorio Hurtado, S. 2017b: "Analysing ISUDS/EDUSI in the context of the evolution of the EU urban policy in Spain". Presentación en la Conferencia del EURA (European Urban Research Association). Varsovia, 20 de junio de 2017.
- De Gregorio Hurtado, S. 2017a: "Is EU Urban Policy transforming Urban Regeneration in Spain? Answers from an analysis of the Iniciativa Urbana (2007-2013)", en *Cities (Elsevier)*, 60, pp. 402-414.
- De Gregorio Hurtado, S. 2016: "The Implementation of the URBAN Community Initiative: A Transformative Driver towards Collaborative Urban Regeneration? Answers from Spain", en *European journal of American studies* [Online], volumen 10, número 3. URL : <http://ejas.revues.org/11354>
- De Gregorio Hurtado, S. 2015: "Una reflexión crítica sobre la transposición de la política urbana de la Unión Europea al marco español", in *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 100, 19-23.
- De Gregorio Hurtado, S. 2014: "La Iniciativa Comunitaria URBAN como factor de transformación de la práctica de la regeneración urbana: aproximación al caso español", *Ciudad y Territorio*, 180, 253-275.
- De Gregorio Hurtado, S. 2012a: *Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la Planificación Colaborativa. Las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en España*. PhD Thesis. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid.
- De Gregorio Hurtado, S. 2012b: "La regeneración urbana en la acción estatal en España durante el periodo 2004-2011. Una historia a continuar", *Perspectivas*, 1, pp. 27-51.
- De Gregorio Hurtado, S. 2009: "El desarrollo de las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas. Una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España", *Ciudades*, 13, 39-59.
- De Luca, S. 2016: "Politiche europee e città: stato dell'arte e prospettive future", en *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 2/2016. Accesible en: http://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/10/6_BP_De_Luca_S.pdf (último acceso 4-5-2017).
- Dzieciolowski, J. M. 2010: *El Desarrollo urbano. Actividades de la DG Regio en 2010*. Presentation in the First Plenary Meeting of the Red de Iniciativas Urbanas. Ministerio de Vivienda, Madrid, 14th April 2010.
- Ecotec, 2008: *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006: The URBAN Community Initiative*. Ecotec.
- Ferstl, A. 2010: *Integrated urban development and EU Cohesion Policy. Past, present, future*. Presentado en Brno el 30 de septiembre de 2010.
- García Jaén, P. 1998). "Aplicaciones de la Iniciativa Comunitaria URBAN". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 26, 191-206.
- Garbhi, N. 2016: Implementing EU urban policies. Presentación realizada en el Sexto Pleno de la Red de Iniciativas Urbanas, organizado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el CEDEX, el 3 de noviembre de 2016.
- GHK, 2003: *Ex post Evaluation URBAN Community Initiative (1994-1999). Final Report*. London and Brussels. GHK.
- Gutierrez Palomero, A. (2009). *La Unió Europea i la regeneració de barris amb dificultats*. PhD thesis Departament de Geografia i Sociologia, Universitat de Lleida.
- Huete García, M.A.; Merinero Rodríguez, R. y Muñoz, R. 2016: Urban regeneration policy from the Model of Integrated Urban Development in the European Union: an analytical approach based on the study of Spanish cities. *Local Government Studies*, 42(2), 267-286.
- Informal Ministerial Meeting on Urban Development, 2007: *Leipzig Charter*. Leipzig.

- Available in http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf (last accessed 14-3-2016).
- Informal Ministerial Meeting on Urban Development, 2010: *Toledo Declaration*. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/201006_toledo_declaration_en.pdf (último acceso 14-4-2017).
 - Kaiser, J.L. 2008. “La política regional europea 2007-2013: Principales novedades con respecto a 2000-2006”, in *Presupuesto y Gasto Público*, 58/2008, 129-142.
 - Kaiser, J.L. 2010: *Desarrollo urbano e Iniciativa Urbana 2007-2013*. Presentación hecha en Madrid, en noviembre de 2010. Dirección General de Fondos Comunitarios.
 - Ministerio de Economía y Administraciones Públicas (sin año): *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*.
 - Ministerio de Economía y Hacienda, 2010a. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional y las Iniciativas Urbanas. Presentación en el Primer Plenario de la Red de Iniciativas Urbanas. Ministerio de Vivienda, Madrid, 14 de abril de 2010.
 - Ministerio de Economía y Hacienda, 2010b. *2010: Informe Anual. Programa Operativo de Madrid. FEDER- España 2007-2013. Fondo Europeo de Desarrollo Regional*. Informe de junio de 2009.
 - Ministerio de Economía y Hacienda, 2009: *Anualidad 2008. Informe Anual Programa Operativo de Madrid*. Madrid. Ministerio de Economía y Hacienda.
 - Ministerio de Economía y Hacienda, 2007a: *Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007-2013*. Madrid. Ministerio de Economía y Hacienda.
 - Ministerio de Economía y Hacienda, 2007b: *Iniciativa Urbana (URBAN). Orientaciones para la elaboración de propuestas*. Madrid. Ministerio de Economía y Hacienda.
 - Ministerio de Economía y Hacienda, sin fecha. Nota de Prensa. Disponible en: http://www.urbanpalencia.es/media/nota_prensa_urban.pdf (último acceso 2-3-2016).
 - Ministerio de Hacienda, 2003a: *Informe Final del Programa Operativo URBAN 1994-1999*.
 - Ministerio de Hacienda, 2003b: *Informe Final del Programa Operativo URBAN 1997-1999*.
 - Parkinson, M. 2014: “Regeneración urbana integrada en 2014: nada Nuevo bajo el sol y ¿Qué pasa con España?”, *Ciudad y Territorio*, 179, 11-28.
 - Parkinson, M. 2005: “Urban Policy in Europe: where have we been and where are we going”, in *European Metropolitan Governance: Cities in Europe-Europe in Cities*. NODE Project. Eds. E. Antalovsky, J.S. Dangschat&M. Parkinson. Vienna: Austrian Ministry of Education, Science and Culture, 7-32.
 - Rodríguez Álvarez, J. M. 2005: “La Iniciativa Comunitaria europea URBAN y sus efectos en España.” Paper presentado en el VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Democracia y Buen Gobierno. Madrid, 21-23 de septiembre de 2005.

Sonia De Gregorio Hurtado

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid
s.degregorio.hurtado@gmail.com

M.Arch., PhD. Sonia is a Lecturer at the Department of Urban and Spatial Planning, Universidad Politécnica de Madrid. Her research focuses on the analysis of the urban dimension of Spanish and EU policies, applying a comprehensive approach to urban regeneration in which, governance, climate change, urban mobility, and gender dimensions are integrated and addressed. She has worked as professional planner and architect, as researcher in CEDEX, and as visitor researcher at a number of prestigious universities.

ter
ce
ra
re
te
se
so
ra

Processes and patterns of urban Europeanisation: Evidence from the EUROCITIES network

Tom Verhelst

Abstract

The Europeanisation of cities is seen as an important condition for the latter's successful contribution to the development of an EU urban policy. To assess the probability of this event our paper investigates the Europeanisation of the members of the EUROCITIES network, the most important trans-European city network. Using survey data gathered from 48 member cities, the study maps different elements of the cities' Europeanisation trajectory, looks for underlying patterns and figures out how EUROCITIES membership relates to this process of urban Europeanisation. The explorative analysis results in a diverse and multi-layered picture. EUROCITIES members vary strongly with regard to their internal Europeanisation process. Whilst generally not scoring very high on minimal steps such as interest in and knowledge of EU affairs, cities are more actively involved in obtaining EU funding, networking and lobbying the EU. Furthermore, urban Europeanisation seems to work as a functional toolbox rather than a linear, cumulative process. The Europeanisation patterns that are found, for instance, include



<http://www.eurocities.eu>

interest and knowledge as general preconditions of urban Europeanisation, a logic of networking that involves exchange schemes with other cities and EU institutions, as well as lobbying and to a lesser extent the establishment of an EU department which are connected to different other elements of urban Europeanisation. Finally, the involvement in EUROCITIES positively correlates with some of the most rewarding manifestations of the mobilisation of cities on the European scene such as inter-city policy exchange, obtaining EU funding and lobbying the EU institutions.

KEY WORDS

Urban Europeanisation – EUROCITIES – city networking – EU urban policy

Processi e modelli di europeizzazione urbana: evidenze dalla rete EURO-CITIES

L'europeizzazione delle città è considerata una condizione importante per il contributo positivo di queste ultime allo sviluppo di una politica urbana dell'UE. Per valutare la probabilità di questo evento, l'articolo esamina l'europeizzazione dei membri della rete EUROCITIES, la più importante rete urbana transeuropea. Utilizzando i dati raccolti da 48 città membri, lo studio traccia diversi elementi della traiettoria di europeizzazione delle città, cerca modelli sottostanti e spiega come l'appartenenza ad EUROCITIES si riferisca a questo processo di europeizzazione urbana. L'analisi esplorativa produce un quadro diversificato e multilivello. I membri di EUROCITIES variano fortemente per quanto riguarda il loro processo di europeizzazione interna. Mentre generalmente non acquisiscono molti punti su aspetti secondari come l'interesse e la conoscenza delle problematiche dell'UE, le città sono più impegnate ad ottenere finanziamenti dall'Unione Europea, nella costruzione di reti e di lobbies di quest'ultima. Inoltre, l'europeizzazione urbana sembra agire come uno strumento funzionale piuttosto che come un processo lineare e cumulativo. I modelli europei individuati, ad esempio, includono gli interessi e le conoscenze come precondizioni generali per l'europeizzazione urbana, una logica di networking che coinvolge schemi di scambio con altre città ed istituzioni dell'UE, nonché la lobbying e, in misura minore, l'istituzione di un dipartimento per l'UE che sono collegati a diversi altri elementi dell'europeizzazione urbana. Infine, il coinvolgimento in EUROCITIES è correlato positivamente ad alcune delle manifestazioni più gratificanti della mobilitazione delle città nella scena europea, come lo scambio di politiche fra città, l'ottenimento di finanziamenti dell'UE e la lobbying delle istituzioni dell'UE.

PAROLE CHIAVE

Urbanizzazione europea - EUROCITIES - networking della città - politica urbana dell'UE

Processes and patterns of urban Europeanisation: Evidence from the EUROCITIES network

Tom Verhelst

Introduction

The Urban Agenda for the EU, formalised in the Pact of Amsterdam (2016), marks a new step in the development of an urban policy in the European Union (EU). Whereas EU urban policy mainly followed a top-down logic, in which the EU triggered Member States to develop a national urban agenda, thus far (González Medina & Fedeli, 2015), the Urban Agenda now explicitly targets the active, bottom-up involvement of cities in the development of an EU urban policy. Indeed, the Urban Agenda proposes a new form of multilevel cooperation involving cities as privileged partners and stakeholders to achieve better regulation, better funding and better knowledge. According to the EU institutions, these three objectives are key to foster “a balanced, sustainable and integrated approach towards urban challenges” and, ultimately, strengthen the urban dimension in EU policy in the future (Informal Meeting of EU Ministers responsible for Urban Matters, 2016: 3-4). However, the development of an EU urban policy and the active involvement of cities in doing so is no straightforward matter. Atkinson (2001: 395) in this regard refers to the large variation in constitutional, political and financial capacities of cities and other sub-national governments and claims:

“the development of these capacities will play an important role in determining how the ‘urban agenda’ is translated into practical activities. [...] Perhaps the best hope for the future is that as local and regional authorities interact and cooperate more with one another and the Commission through EU funding programmes these capacities will gradually develop as part of a wider Europeanization process.”

The Europeanisation of cities, also defined as ‘urban Europeanisation’ (González Medina & Fedeli, 2015) thus may be seen as an important indirect lever, or even precondition, for the successful development of an EU urban policy in the end. From a general perspective Europeanisation has already been pinpointed as one of the global and most significant evolutions in local politics of the past decades (John, 2001; Denters & Rose, 2005). Shaped in the wake of the creation of the Single Market and the development of EU regional policy with its Structural Funds in the 1980s-1990s (Goldsmith & Klausen, 1997; John, 2000), the relationship between the EU and local government further developed into a reciprocal and circular process comprising different dimensions (Hamedinger & Wolffhardt, 2010; Goldsmith, 2011; cf. infra). Local authorities are for instance not only obliged to passively comply with EU legislation, the EU also offers them opportunities to actively participate in European programmes (and their corresponding funding schemes), promote local political interests on the EU stage and interconnect in

different networks in a European setting. As a result, cities have undergone profound changes (e.g. policies, practices, preferences) in response to the new European reality they have to deal with (Marshall, 2005).

Hitherto, academic research into the Europeanisation of local government has mainly focused on specific country settings (de Rooij, 2002; Guderjan, 2015) or particular elements of Europeanisation such as legal compliance (Bondarouk & Liefferink, 2016), interest representation (John, 1994; Heinelt & Niederhafner, 2008; Callanan, 2012), networking (Huggins, 2013) and EU funding (Schultze, 2003; Zerbinati, 2012). Some comparative volumes combined both approaches (Goldsmith & Klausen, 1997; Hamedinger & Wolffhardt, 2010; Van Bever et al., 2011). In response to the resulting fragmented state of the art, scholars proposed to study the dynamics and patterns of Europeanisation as a further step to obtaining a more comprehensive understanding of the Europeanisation process and its impact upon cities (Hamedinger & Wolffhardt, 2010). Our paper seeks to address this call by analysing urban Europeanisation in the particular context of EUROCITIES, the leading trans-European inter-city policy network in Europe (Griffiths, 1995). Grouping “most of Europe’s largest and most influential cities” (Griffiths, 1995: 216), we could expect that EUROCITIES represents a good case in point of the process of urban Europeanisation as it unfolds in practice. In fact, city size and resources are regularly mentioned as two important conditions of urban Europeanisation (Schultze, 2003; Hamedinger & Wolffhardt, 2010). In addition to this descriptive agenda, the paper sets out to uncover some internal Europeanisation patterns as well as to examine how EUROCITIES membership relates to the broader process of urban Europeanisation.

The paper begins by elaborating on the theoretical basis of the research. Afterwards, we introduce our analytical framework and discuss the research data and methods. The subsequent empirical section includes an analysis of the degree of Europeanisation of the EUROCITIES members and possible underlying patterns of this process. The final section presents the main conclusions of our study and their potential implications for the future of EU urban policy.

Urban Europeanisation

The Europeanisation of cities or ‘urban Europeanisation’ constitutes the central concept of this paper. From its extensive range of meaning and application we confine Europeanisation to the domestic impact of the development of European institutions, policies and identities (Olsen, 2002: 932). Applying this perspective to the local level, John (2000: 182) argues that Europeanisation entails a fundamental transformation in which local decision-making becomes an integral part of the EU, while European ideas and practices find their way to the centre of local decision-making the other way around. From this perspective urban Europeanisation is considered as a circular, dynamic and interactive process of interdependence between the EU and local government and can

be defined as “the interplay between actors and institutions on the European and the city level, which leads to changes in local politics, policies, institutional arrangements, discourse, actors’ preferences, values, norms and belief systems on both levels” (Hamedinger & Wolffhardt, 2010: 28).

It is often stated that the process of urban Europeanisation comprises three broad, interlocked dimensions (Kern, 2009; Hamedinger & Wolffhardt, 2010). The top-down or download dimension probably forms the most visible and tangible connection between cities and the EU. It refers both to EU legislation that has to be implemented at the local level and funding opportunities for cities which are created by the EU structural funds and other programmes. Whereas this Europeanisation dimension is instigated and managed by the EU, cities on the receiving side have to comply with the European legislative output and/or meet the eligibility requirements set by the EU in order to receive funding. Secondly, a bottom-up or upload dimension of urban Europeanisation originated in response to the aforementioned pressure of the EU. As EU regulations increasingly impact upon local government, it is argued that local authorities better try to have a finger in the pie when these regulations are negotiated in the first place (John, 2000). This bottom-up perspective is strongly connected to the concept of multi-level governance, according to which the EU has provided a “multiplication of extra-national channels of sub-national political activity” (Hooghe & Marks, 1996: 73). For local government the EU thus creates an additional arena to promote its interests and influence decision-making processes (de Rooij, 2002; Fleurke & Willemsse, 2006; Kern, 2009). In the logic of bottom-up Europeanisation, cities act proactively as initiator of the relationship with the EU, either individually or organised in a network or partnership arrangement. This final element relates to horizontal cooperation as the third dimension of urban Europeanisation. Ad hoc or formal organisations, networks or partnerships of local authorities enhance the opportunities to qualify for European funding, keep track of European legislation or advocate local interests in the European arena. Additionally, they form a valuable asset for cities *in se*. Via the exchange of best practices and sharing information, experience and resources, cities might enhance their individual capacity and produce collective innovative solutions for universal problems (Kern & Bulkeley, 2009). Inter-city cooperation may also operate as a valuable instrument to subdue the damaging effects of the “inter-urban rivalry” to attract capital investment, urban tourism and conference markets or financial support from upper-level government (Griffiths, 1995: 215).

EUROCITIES: peak association of cities in the EU

This paper investigates the Europeanisation of cities that are part of the formal trans-European city network EUROCITIES. EUROCITIES was established in 1986 by six European second cities (Barcelona, Birmingham, Frankfurt, Lyon, Milan and Rotterdam) in light of a Rotterdam conference on the role of the city as engine of economic

recovery. Whereas the joint involvement of the cities was mainly centred around ad hoc conferences in the pioneering years, the network became more formally structured from 1991 onwards. In its current form EUROCITIES is comprised of 108 big cities as ‘full member’ (i.e. cities/metropolitan areas located in EU member states or the European Economic Area, being an important regional centre with an international dimension and a population of at least 250.000 inhabitants), 18 associated members (i.e. cities/metropolitan areas outside the EU or EEA under the same qualifications as full members), 46 associated partners (i.e. local authorities not qualifying for full/associated membership) and 5 associated business partners. Geographically, the network spans 39 countries (see figure 1, data retrieved from the official website www.eurocities.eu in April 2017). The organisational chart of the network includes a headquarters in the heart of the European quarter in Brussels which hosts the network staff, an executive committee (12 members), 6 thematic fora (culture, economic development, environment, knowledge society, mobility and social affairs) and 1 transversal forum (cooperation) including specific working groups each. The network also collectively participates in a number of European projects.

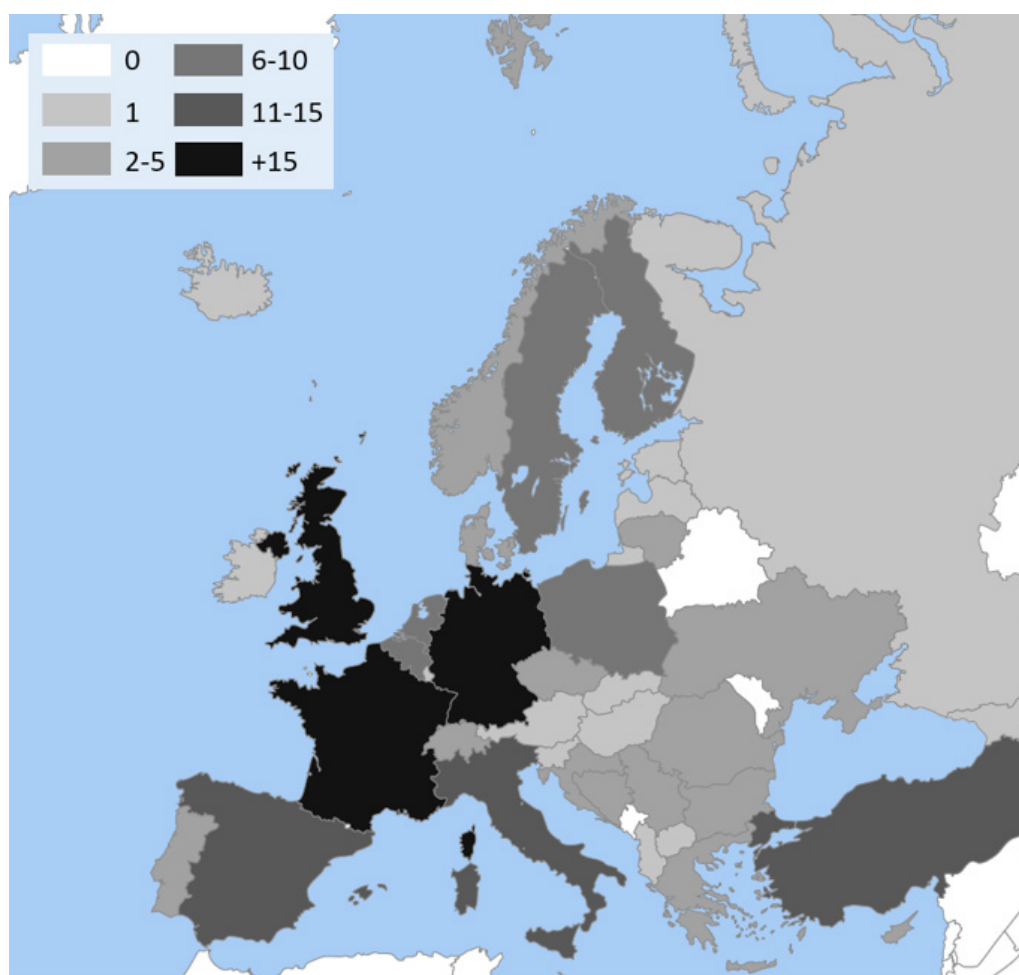


Fig. 1 - EUROCITIES members per country

From the very outset, EUROCITIES was perceived as an instrument to redress the EU's failure to develop a coherent policy framework in response to the joint problems European cities are facing such as urban deprivation, unemployment, economic recession, aging population and environmental degradation. Furthermore, the network was driven by the belief that such policy framework should better take into consideration the position of cities, as well as the effect of EU policy on those cities (Sampaio, 1994: 287-288; also Griffiths, 1995). So the establishment of an EU urban policy clearly lies at the heart of the EUROCITIES activity. In fact, the network is convinced that cities will define the future life of Europe by determining the social, economic and environmental progress in the EU (Griffiths, 1995: 217).

Griffiths (1995: 220) points to the variance in motives between cities and city groups (parties, politicians, officers) to join the network. Especially for cities that did not qualify for the European Regional Development Fund and European Social Fund, a financial motive (i.e. seeking access to European funding) certainly underpinned the decision to join the network. Yet equally important were practical motives (e.g. exchange of experience, know-how, ideas; informal contacts; first-hand information on EU affairs; city profiling) and, increasingly, the political objective of fostering a coherent European urban policy. These motivations concur with the general aim and operational routines of EUROCITIES which are basically twofold (www.eurocities.eu). Firstly, the network explicitly seeks to influence and cooperate with the European institutions on common problems (e.g. by shaping the opinion of stakeholders in Brussels and shifting the focus of European legislation so as to allow city governments to cope with the strategic challenges at the local level). As such, EUROCITIES aims at amplifying the important role of local authorities in the EU multi-level system. Secondly, EUROCITIES serves as a platform for sharing knowledge and exchanging ideas amongst its members¹. Finally, Griffiths (1995: 218) adds helping non-EU cities to get familiar with the EU and supporting Central and East-European cities in their transition towards democracy and market economy as two additional secondary goals of the network in its initial stages. Given the number of current members from these regions (figure 1), EUROCITIES seems to have achieved some success in its objective to integrate cities outside the EU into "an expanded European political and economic space" (Griffiths, 1995: 218).

Connecting the aforementioned goals and actions to our theoretical conception of urban Europeanisation, we can state that EUROCITIES very much embodies the multifaceted nature of the urban activity at EU-level. Indeed, as a trans-European inter-city network EUROCITIES generally comes under the horizontal dimension of urban Europeanisation. In the network cities unite on a European scale to exchange knowledge, expertise and best practices. Yet simultaneously, the network acts as a conduit for information about European legislation and a facilitator of collective participation in European projects (top-down function), as well as a collective lobby vehicle to approach the EU institutions (bottom-up function). Regarding the latter, EUROCITIES is even regarded as one of the most important and influential networks of cities and local authorities in the European polity (Schultze, 2003; Heinelt & Niederhafner, 2008; Atkin-

son & Rossignolo, 2010). This peak position stems from several reasons. Internal organisation is certainly one of them. The internal information exchange, for instance, profits from the work of the Secretariat and staff exchange schemes supported by the European Commission (Sampaio, 1994). The thematic fora play an important part in this respect as well in terms of information dissemination, response coordination and project guidance (Griffiths, 1995). Secondly (and partly following from the above), as a collective actor EUROCIITIES can build on strong expertise, vast resources, influential members and a clear focus on major urban/metropolitan issues (Griffiths, 1995; Schultze, 2003; Heinelt & Niederhafner, 2008). Finally, the extensive outreach of the network meets the preference of the European institutions to engage with actors who represent the interest of local government in a collective, aggregate fashion (see Callanan, 2012).

EU urban policy: vantage point of urban Europeanisation and EUROCIITIES involvement

The development of the EU urban policy might serve as a pre-eminent example of the circular Europeanisation process and the active involvement of EUROCIITIES therein. Initially, the EU's geographical policy focus on regions as well as its sectoral focus on agriculture and fisheries somehow pushed urban policy questions into the background (Griffiths, 1995; also Stewart, 1994). This situation changed from the 1990s onwards with the establishment of the pioneering URBAN Community Initiative in 1994 (Carpenter, 2006), the publication of two Urban Communications by the European Commission and a 'European Urban Forum' (Atkinson, 2001). These and other urban initiatives were prompted by a complex mixture of structural socio-economic problems (e.g. social polarisation, exclusion and segregation, unemployment, poverty, fiscal crisis, industrial decline) which predominantly occurred at the city-level (Stewart, 1994; Atkinson, 2001; Carpenter, 2006). The rationale behind the burgeoning field of urban policy was, and still is, the belief that these common problems should be tackled on a European scale (Sampaio, 1994). In fact, cities host almost 80% of the EU citizens, they are centres of the social and cultural life (Atkinson, 2001) as well as the engines of economic growth and competitiveness (Carpenter, 2006). Cities also offer the appropriate scale for enhancing the democratic quality of the European polity, e.g. fostering citizen participation, and dealing with environmental challenges (Stewart, 1994).

Given the limited legislative and political powers of the Commission with regard to urban policy, we should conceive of the EU urban policy as a collection of 'soft instruments' (Atkinson & Rossignolo, 2010) or 'micro policies' (Carpenter, 2006). The 'urban agenda' or 'urban *acquis*' involves, amongst others, the explicit recognition of the urban dimension (also in other EU policies), a common methodology of intervention, a collection of knowledge and good practices (Atkinson & Rossignolo, 2010), but also EU funded programmes rooted in the EU economic and cohesion policy (Schultze, 2003) such as URBAN, URBACT and, under the current programming period, Horizon2020,

ESPON or EUKN. Following from this particular stature as elements of EU ‘policy promotion’ instead of binding legislation (Schultze, 2003) and the limited resources attributed to these programmes, the success of the EU urban policy should be expressed in indirect and symbolic rather than economic terms. In this regard, cities can develop local capacity, trust and partnerships as well as innovative approaches to urban policy (Carpenter, 2006). Meanwhile, the EU urban policy amplifies the voice of cities in the EU and helps to emancipate cities vis-à-vis the central state (Stewart, 1994).

This final element brings us to the critical importance of coordination between government layers for the EU urban policy to succeed (Atkinson, 2001; Carpenter, 2006). On a formal level, the EU has already taken some careful steps in establishing a multi-level polity which entails the active involvement of the local level in its policy-making processes. The Commission’s White Paper on European Governance (2001), the establishment of the Committee of the Regions (1994) and its White Paper on Multilevel Governance (2009), the explicit recognition of local self-government and the subsidiarity principle in the Lisbon Treaty are items often cited to exemplify this trend (Panara & Varney, 2013). The Pact of Amsterdam now reinvigorates the ambition to actively and structurally involve cities in the development of an EU urban policy on the basis of the partnership principle. EUROCITIES is thereby formally acknowledged as one of the privileged partners to represent the urban interest. Already two decades ago, Griffiths (1995: 215) summed up the network’s assets for assuming such role:

“Given the combined political and economic weight of its member cities, the ambitions of its leading figures, and the success it has enjoyed so far in forging effective working relationships between itself and key elements of the decision-making apparatus of the European Union (EU), EUROCITIES looks set to become one of the major influences in the evolution of a European urban policy.”

And even though scholars have been sceptical about the effective implementation of such multi-level partnerships in practice thus far (Atkinson, 2001; Schultze, 2003), EUROCITIES would still be able to push the EU urban agenda as what Schultze (2003: 129) calls “the main urban policy lobby”.

Analytical framework of urban Europeanisation

The theoretical overview of the Europeanisation concept has indicated that Europeanisation not only engenders valuable opportunities (e.g. EU funding, interest representation, knowledge exchange) and challenges (e.g. legal compliance) for local government. It has also been demonstrated that these processes considerably impact upon the internal organisation and operation of the cities. Several authors have therefore classified local authorities according to their ‘degree of Europeanisation’. Goldsmith and Klausen (1997) for instance distinguished between counteractive, passive, reactive and proactive local authorities on the basis of a comparative country study. These four catego-

ries largely coincide with retrenchment, inertia, absorption and transformation as the four general outcomes of the Europeanisation process or continuum put forward by Radaelli (2000).

This paper applies the analytical framework developed by John (2001) to assess local authorities in terms of their position in the Europeanisation process (figure 2). John classified the different elements of urban Europeanisation as nine consecutive, ascending steps on a ladder. In the minimal phase at the bottom of the ladder, local authorities merely seek to meet the EU's legal requirements (i.e. transposing European directives and regulations), gather information about European policies and rules, and disseminate European information to the private and public sector. Once the authorities enter the second, financially orientated, phase they aim at maximising their efforts in the competition for European funding and use these European funds to facilitate the economic regeneration of the locality. The subsequent third phase in the Europeanisation process is called networking. It includes two further sports on the ladder: linking with other local organisations participating in the EU as well as participating in formal EU international networks (such as EURO-CITIES) and co-operating in joint projects. In the final phase local government can be called 'fully Europeanised'. The cities then incorporate EU policies in their internal policy agenda and participate in the process of EU decision-making, e.g. advising the EU on implementation issues.

Connecting John's Europeanisation ladder to the different theoretical dimensions of urban Europeanisation suggests that a fully Europeanised city engages in both top-down (step A, D and E), bottom-up (step H) and horizontal (step F and G) activities whilst adjusting its internal organisation and operation (step B, C and I) along the way. The following section sets out how we operationalised this analytical framework in order to measure urban Europeanisation in the EURO-CITIES network.

Data and methods

The basic research question of the paper asks to what extent EURO-CITIES members are Europeanised along the lines of John's ladder of Europeanisation. To answer this question the paper draws on survey data that have been gathered by the administration of the Belgian city of Antwerp in the context of an internal training program in cooperation with EURO-CITIES. In 2015 (April-May), an email-survey was sent out to the European liaison officers (i.e. official EURO-CITIES contact persons) of all EURO-CITIES members at the time (N=181). Given their function in the city administration, these respondents are well-placed to give an informed opinion on the state of Europeanisation in their respective cities. The survey procedure resulted in a final dataset of

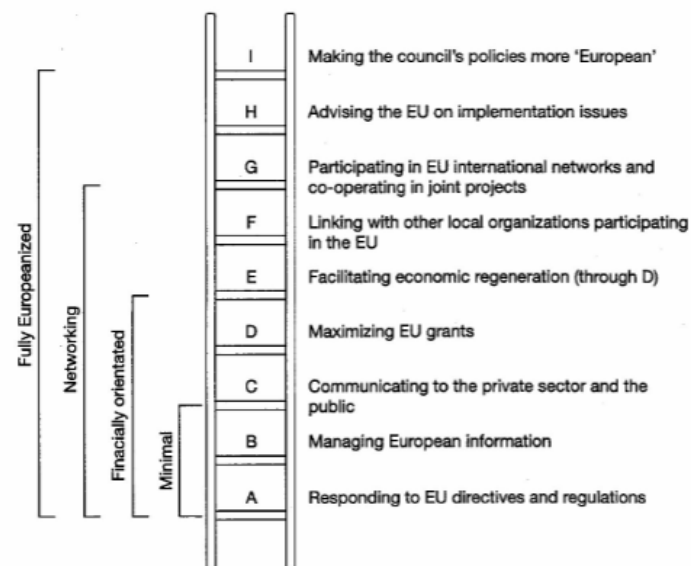


Fig. 2 - Ladder of Europeanisation (John, 2001: 72)

48 European cities, representing a response rate of 26.5%. The dataset includes both members from the executive committee (5), full members (32), associated partners (9) and associated members (2) from 17 countries². The original (and unpublished) dataset was made available to us upon request.

The survey covered a vast range of topics dealing with urban Europeanisation from a predominantly administrative perspective (see Appendix 1 for original questions). Our theoretical Europeanisation ladder is operationalised as follows³. In the minimal phase, our analysis includes the management of European information (i.e. interest for European affairs and satisfaction with the knowledge/follow-up of EU policy/legislation in the city administration) as well as the communication of European affairs to an internal (i.e. city departments/personnel), political (i.e. local politicians) and external (i.e. citizens/businesses/civil society) ‘audience’. Three follow-up questions are used to further substantiate these minimal steps (i.e. the object of the interest in as well as the knowledge/follow up of EU affairs in the city administration, the object of the internal communication of EU affairs in the administration). The subsequent, financially orientated, phase is measured by the maximisation of EU grants (i.e. the extent to which the member cities make use of funding opportunities offered by the EU). Thirdly, our analysis contains the links with other local organisations participating in the EU (i.e. inviting officials/politicians from other cities) as an item covering the networking phase. Finally, most emphasis is placed on the fully Europeanised phase including advising the EU on implementation issues (i.e. how does the city lobby towards the EU institutions?) and making the city’s policies and organisation more ‘European’ (i.e. establishing an EU department and a training program on EU affairs, adapting policies from other European cities, organising visits to EU institutions for local politicians or city personnel, inviting EU officials to the city and aspiring to increase the interest for EU affairs in the city administration).

The second aim of the paper is to uncover certain underlying patterns of urban Europeanisation in our survey data. Following up on the descriptive analysis of the cities’ scores on the individual Europeanisation items, we also create a general index of urban Europeanisation by adding up the scores on the 12 items of the ladder⁴. In this way our analysis gives insight into both the diversity and the scope of the cities’ Europeanisation process. Furthermore, we also run a series of bivariate analyses scrutinising the association between the 12 different empirical items of our Europeanisation ladder to uncover more fine-grained patterns of Europeanisation. In fact, taking into account the theoretical picture and underlying rationale of the Europeanisation ladder, we could for instance expect that high-end Europeanisation (e.g. lobbying the EU, making the city policies more ‘European’) is often a function of the first, minimal steps in the process.

Our final research objective is to examine whether EUROCITIES membership matters for understanding the wider Europeanisation process of its members. Is membership of this prestigious network the herald of a strong and encompassing process of internal adaptation to Europe overall? To tackle this question we also run a series of bivariate analyses between the 12 Europeanisation items of our study and two items representing

EUROCITIES membership. The first is the ‘membership history’ (i.e. the number of years cities have been member of the network at the moment of response). This figure is based on a membership list received from EUROCITIES. The membership history in our dataset ranges from 1 to 23 years ($N=47$, $X=15.2$, $S=6.9$). The second item refers to the ‘involvement in the network’ represented by an index that has been constructed in consultation with a EUROCITIES officer. Quantifying such involvement is obviously no straightforward matter. For instance, participation to network fora and working groups is based on their relevance to the city policies and priorities, yet travel expenses for network meetings may equally put a financial strain on the participation rate (Griffiths, 1995). As such, being strongly involved in but a few areas might result from a deliberate policy choice as well as financial restrictions – and does not necessarily reflect the city’s total impact in the network *per se*. We tried to paint a nuanced picture of the members’ involvement by considering different elements for our index⁵. The scores for the cities in our dataset vary considerably from a modest 0.7 up to 13.4 ($N=48$, $X=5.5$, $S=2.7$). This result points to a remarkable and strong difference in at least the formal engagement of cities in the network. Due to the skewed frequency distribution of this variable, however, we recoded the index in three equal groups of 16 cities for the analysis further on⁶.

The Europeanisation of EUROCITIES members

The first part of our empirical analysis examines the Europeanisation of the EUROCITIES members on the basis of the Europeanisation ladder developed by John (2001). The results of this exercise are presented in table 1. In John’s analytical model, the first phase of the ladder contains the minimal steps of cities’ Europeanisation trajectory. We operationalised this phase in three items: the city administrations’ interest in EU affairs, its (perceived) knowledge and follow-up of EU policy/legislation and the communication of EU affairs to three different audiences, i.e. the city personnel/departments (internal), local politicians (political) as well as citizens, businesses and civil society (external).

A first striking result is the fact that a considerable group of city administrations in our dataset are not very (14.6%) or only modestly (58.3%) interested in/enthusiastic about EU affairs. The same goes for the perceived knowledge and follow-up of EU policies and legislation which is considered satisfactory by barely 20% of the EU liaison officers. Such low figures suggest that even a pioneering European city network comprises reactive (or even passive) cities as much as truly proactive ones in terms of an Europeanised (administrative) attitude and culture when it comes to managing European information. Furthermore, these low scores on both items immediately question the very linearity and cumulative order of the Europeanisation ladder. Some additional questions probed further into the interest and knowledge of EU affairs in the city administration. With regard to the object of the interest in EU affairs, our survey hints that city administrations are mainly interested in EU affairs on a functional basis and following from

their internal competences. In fact, most interest goes out to more practical items which substantiate the task package of the administration such as EU funding (73.9% high interest) and to a lesser extent European projects (42.2%) and best practices in other cities (39.1%). The ‘political’ side of urban Europeanisation (e.g. lobby activities of the city, participation in EU consultation) but also the urban impact of EU policies and legislation does not receive much interest from the city administration. Thematically, environment (60.4%) is the spearhead of EUROCIITIES’ policy agenda city administrations most actively monitor, more than mobility, economic development and international cooperation (monitored by some 40% of the members each). EUROCIITIES members are less familiar with knowledge society, culture and social affairs (25-29%).

The third step on our Europeanisation ladder implies the dissemination of EU affairs to the political and administrative branch of the city as well as society at large. Whilst almost every city administration communicates on EU affairs internally (93.8%), this numbers drops to 75% and 62.5% with respect to local politicians and the external world (i.e. citizens, businesses and civil society). Yet taken together (see table 1) more than 80% of the cities included in our survey do have a routine of communicating on EU matters to two of the aforementioned target groups or more. Arguably, such figures would exceed our expectations of the average local authority in Europe. There is only a smaller group of city administrations that (still) seems to work more isolated on Europeanisation dossiers. If we then take a closer look at the internal dissemination of EU information, we find a trend that is consistent with the administrations’ interest in EU affairs in the first place. Most communication concerns EU funding opportunities (internally disseminated by 87.5% of the cities), followed by other instrumental elements such as European projects managed by the city (77.1%), participation in the EUROCIITIES network (77.1%) and best practices in other European cities (56.3%). Europeanisation items of a political nature (e.g. lobbying, participation of the city to the EU consultation process) are less frequently discussed internally (around 35%).

Ascending the Europeanisation ladder one step further brings us to the financially oriented phase of cities’ European engagement. A clear majority of EUROCIITIES members (68.7%) indicate that they apply for European funding in a successful way. A second group (14.6%) does apply as well but not always in a successful manner (yet). This success potentially varies according to the particular type of programme and its qualification criteria (e.g. Structural Funds versus Community Initiative) or the internal experience with and expertise on funding processes (e.g. some cities have only recently begun to apply). Additionally, a third group (16.7%) exists which does not (yet) apply for European funding. The respondents mentioned the unawareness of the opportunities, complexity and time constraints as possible reasons for this non-participation.

The finding above seems to confirm the contention that cities do not only join EUROCIITIES with Euro bills in mind. Scrutinising the following phases of cities’ Europeanisation trajectory provides further evidence to support this claim. As regards informal links with other local authorities in the EU (i.e. the networking phase), the table indicates that a large majority of EUROCIITIES members sometimes (70.2%) or even often

(21.3%) invites officials and/or politicians from other European cities. This figure underlines the importance of horizontal Europeanisation *in se* as expressed by the strong connections, interactions and exchange schemes between local authorities in a European setting. It also pertains to the mission of the EUROCITIES network which obviously facilitates such exchange. The final phase in cities' Europeanisation process is called the fully Europeanised phase. It consists of advising the EU on implementation issues and, finally, making the city's policies and organisation more 'European'. The table shows that, when asked how the city lobbies towards the EU institutions, only a small minority of EUROCITIES members (10.4%) tends to refrain from every lobby activity whatsoever. We might reasonably assume that this abstention also implies not being actively engaged in, or being aware of, lobby activities of EUROCITIES as a collective actor. The largest group of cities (45.8%), however, predominantly relies on the collective lobby work done by EUROCITIES (or other European networks). Hence, apart from being an effective network facilitator EUROCITIES appears to fulfil its collective lobby mission as well. Finally, the large number of cities (43.8%) who lobby the EU institutions also in a direct way – most of them in combination with the collective EUROCITIES lobby – exemplifies the strength of the network as a grouping of Europe's most powerful and influential cities.

The remaining items in the table refer to the Europeanisation of the cities' internal policies and organisation. Generally, EUROCITIES members tend to score quite high on the different elements of this form of high-end Europeanisation. In a considerable group of cities (87.2%) increasing the interest or enthusiasm for European affairs in the city administration is part of the political and/or administrative agenda. Some 80% of the member cities at least sometimes invite EU officials to the city. Visits to the EU institutions for city personnel or politicians, on the other hand, are at least sometimes organised by nearly 75% of the cities. In two thirds of the members cities then a department or unit for European affairs has been established whilst some 30% have set up an internal training programme on European affairs for the city personnel. As such, it appears that the relatively high degree of cities' organisational adaptation to Europe somewhat contrasts with the lower scores on some items at the bottom of the Europeanisation ladder. Finally, in almost 60% of the EUROCITIES member cities the EU liaison officer could think of a city policy or initiative that has been inspired by a policy from another European city. This result further suggests that EUROCITIES appears to succeed in fulfilling its mission to engender, or facilitate, the exchange of knowledge and best practices between its member cities.

Considering the different elements of the Europeanisation trajectory of EUROCITIES members outlined above, a nuanced picture comes forward. The general Europeanisation profile of EUROCITIES consists of cities which establish a European department, model policy (initiatives) to the practice of other European cities, lobby the EU institutions in a collective way, disseminate information about the EU to a diverse audience and successfully apply for European funding. Accordingly, we could argue that the average EUROCITIES member takes a broad range of steps across the different Europe-

Table 1. The Europeanisation of EU-ROCITIES members

Phase	Step on Europeanisation ladder	%	N
Fully Europeanised	Making the city's policies/organisation more 'European'		
	Policy inspired by other (European) city	58.3	48
	EU department	66.7	48
	Training program (on EU affairs)	29.2	48
	Visits to EU (for personnel/politicians)		48
	- Often	14.6	
	- Sometimes	58.3	
	- Never	27.1	
	Invitation EU officials (to the city)		47
	- Often	12.8	
	- Sometimes	68.1	
	- Never	19.1	
	Ambition to increase interest (EU affairs)		47
	- It is on the political and administrative agenda	21.3	
- It is on the political or administrative agenda	65.9		
- There is no such ambition	12.8		
Advising the EU on implementation issues			
Lobby EU		48	
- Directly and relying on EUROCITIES/other European networks	43.8		
- Relying on EUROCITIES/other European networks	45.8		
- The city does not actively lobby	10.4		
Networking	Linking with other local organisations participating in the EU		
	Invitation other cities		47
	- Often	21.3	
	- Sometimes	70.2	
- Never	8.5		
Financially orientated	Maximising EU grants		
	EU funding		48
	- We apply and are successful	68.7	
	- We apply but are not (always) successful (yet)	14.6	
- We do not apply	16.7		
Minimal	Communicating on European affairs		
	Communication audience (internally, local politicians, externally)		48
	- All three groups	52.1	
	- Two groups	29.1	
	- One or no groups	18.8	
	Managing European information		
	Satisfaction knowledge EU		48
	- Satisfied	18.7	
	- Neutral	50	
	- Not satisfied	31.3	
Interest EU affairs		48	
- High	27.1		
- Neutral	58.3		
- Low	14.6		

anisation dimensions to become fairly Europeanised in practice. Still for each item we also find a group of cities lagging behind, or choosing not to walk the route to Europe. Additionally, the average member city sometimes invites officials from the EU or other European cities and also organises visits to the EU institutions for personnel and politicians the other way around. Meanwhile, the interest in and satisfaction with the knowledge of EU affairs in the city administration should (still) be called mediocre – even though boosting the interest is placed on either the political or the administrative agenda in many cities. Some cities have also designed, or offered, a training program in EU affairs for their personnel.

Beneath this general surface the strong variance between the different member cities becomes even more apparent when we add up the scores for the 12 different items into an overall index of urban Europeanisation ranging from 0 to 24. On average, the members of the EUROCITIES network tend to be fairly Europeanised indeed ($X=13.59$, $S=4.04$). Yet the individual city scores nearly span the entire spectrum of the index with a minimum score of 4 and a maximum of 20. Whereas a particular group of cities might be called truly proactive in terms of the Europeanisation process they have been through, the largest group would probably (still) qualify as reactive whilst the network also seems to include cities that have remained more passive to this day.

Instead of being a linear and cumulative trajectory, urban Europeanisation thus rather seems to function as a toolbox from which cities select, develop or implement a specific combination of elements. The literature has indicated that this combination originates from, amongst others, the specific city context (e.g. resources, organisational culture and history) as well as deliberate policy choices (e.g. by political and administrative policy entrepreneurs) (Hamedinger & Wollhardt, 2010). To reveal more fine-grained patterns in our toolbox of urban Europeanisation we now statistically examine the associations between the 12 different Europeanisation items in our analysis. Table 2 presents the Kendall's tau-scores and the significance level of the associations between these 12 items. Only significant results are displayed in the table⁷.

A first striking result of this exercise is the positive correlation of two items of the first phase of the Europeanisation ladder, i.e. the minimal phase, with many items on the upper sports. Not surprisingly, our analysis acknowledges the interest of the administration in EU affairs as a general precondition for the Europeanisation of the city and its administration. When city administrations are strongly interested in EU affairs, cities tend to score higher on different other elements of the Europeanisation process as well. Arguably, the mechanism might also work inversely, for instance when visits to the European institutions translate into an intensification of the interest of the city

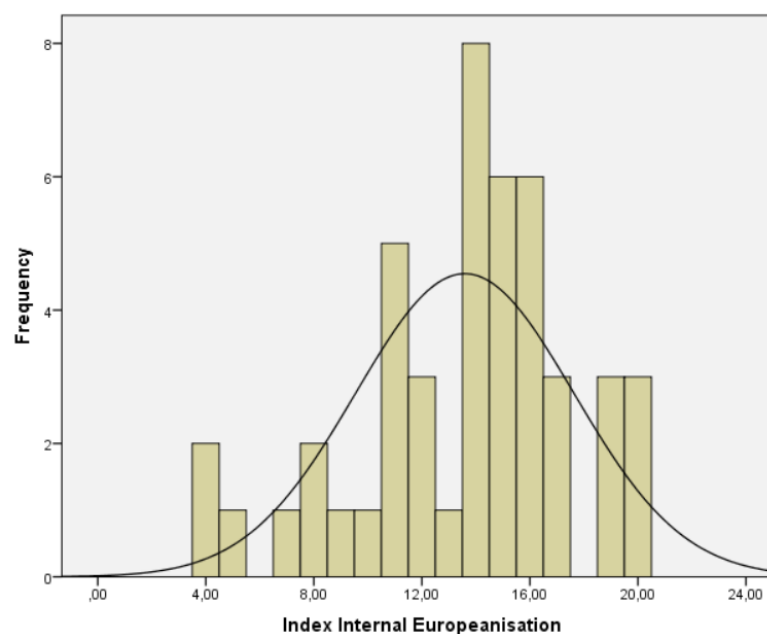


Fig. 3 - Europeanisation index of EUROCITIES members

Table 2 - Bivariate association between the Europeanisation items

	Policies inspired by other city	EU department	Training program	Visits to EU	Invitation EU officials	Ambition to increase interest	Lobby EU	Invitation other cities	EU funding	Communication audience	Satisfaction EU knowledge
EU department	.299**										
Training program											
Visits to EU	.296**	.260*									
Invitation EU officials		.241*		.316**							
Ambition to increase interest		.244*									
Lobby EU				.300**		.266*					
Invitation other cities				.288**	.363***						
EU funding											
Communication audience											
Satisfaction EU knowledge			.284**				.418***		.422***		
Interest administration				.370***	.251*	.355***	.383***			.226*	.423***

* $p < .10$, ** $p < .05$, *** $p < .01$

administration in European affairs. A similar positive effect is found concerning the knowledge and follow-up of EU affairs. This item appears to be particularly relevant to the financial and regulatory mobilisation of the city towards the EU (i.e. seeking funding and lobbying).

These linear patterns of Europeanisation, however, do not recur systematically in the subsequent phases of the process as they have been theorised in John's ladder. The communication of EU affairs and successfully applying for European funding, for instance, are two features of Europeanisation which are not significantly connected to the subsequent steps on the Europeanisation ladder. Establishing an internal training programme on EU affairs for the city personnel is not significantly associated with many other Europeanisation items higher on the ladder either. Still cities might indirectly benefit from these programmes since they correspond with higher levels of satisfaction with the knowledge and follow-up of EU affairs in the city administration. Finally, some particular patterns may be singled out in the networking and fully Europeanised phase. Establishing a department for EU affairs tends to go hand in hand with both the organisation of visits to the EU institutions for local politicians and city personnel, the invitation of EU officials to the city, an ambition to increase the interest of the city personnel in EU affairs as well as inter-city policy exchange. However, some of these associations are only significant at a very modest level ($p < .10$). Secondly, the city's lobby function not only seems contingent upon the interest in and knowledge of EU affairs, it is also connected to the organisation of visits to the EU and the ambition to enhance the European interest in the administration. Lastly, a pattern of networking and policy learning emerges which is driven by exchange schemes between the city, officials or politicians from other European cities and the EU.

The third and final part of our empirical analysis now explores how EUROCITIES membership relates to this general picture of urban Europeanisation. On the one hand, such analysis indicates that the historical involvement in the network (i.e. the number of membership years) is not significantly associated with the Europeanisation of member cities as such (i.e. the general index), nor does it concur with any of the single items from the Europeanisation toolbox in a significant manner. The particular involvement of the cities in the network, on the other hand, is significantly correlated with the Europeanisation process. Cities that are strongly involved in the network tend to be strongly Europeanised in general (Kendall's tau = .271, $p = .024$). More specifically, such strong involvement often goes hand in hand with inter-city policy learning or exchange (Kendall's tau = .244, $p = .076$), lobbying the EU institutions (Kendall's tau = .391, $p = .003$) and successfully applying for EU funding (Kendall's tau = .221, $p = .095$). These three items probably represent the most tangible benefits of urban Europeanisation for cities. Hence, once again our analysis seems to suggest that EUROCITIES succeeds in achieving its basic objectives – even if this is mostly the case for its highly involved members. We could therefore also perceive the involvement in EUROCITIES as a significant indicator of the overall degree of Europeanisation amongst its member cities.

Conclusions

The Urban Agenda and the Pact of Amsterdam (2016) give new impetus to the development of an EU urban policy and the role of partnerships in doing so. Starting from the premise that the Europeanisation of cities is one of the preconditions for the effective inclusion of cities in these partnerships, our paper analysed the multi-dimensional Europeanisation process of cities from the leading European city network EUROCITIES. This network not only groups Europe's biggest and most influential cities, it is also formally acknowledged as one of the privileged partners in the Pact to develop the Urban Agenda.

What are the main lessons to be learned from this exercise? Firstly, even a well-established and prestigious network such as EUROCITIES contains a substantial internal variance between truly proactive members and more reactive or even passive ones in terms of urban Europeanisation. This variance is noted in general terms as well as between the different constituting parts of the Europeanisation process. For instance, in some cities the administration does not fulfil some of the basic criteria of urban Europeanisation such as being interested in and informed about EU affairs. Moreover, the interest and knowledge of the administration mostly concern items that relate to its specific task package (e.g. funding opportunities, EU projects, best practices from other cities) and less the items belonging to the political sphere (e.g. lobbying, participation in EU consultation, impact of EU legislation). Many cities, on the other hand, better respond to the challenging features of Europeanisation such as networking, lobbying the EU institutions and adjusting the city's policies and organisational structure (e.g. policy exchange with other European cities, establishing an EU department, inviting EU officials to the city). The overall intensity of the cities' Europeanisation trajectory also evolves from being very modest to quite substantial.

Secondly, urban Europeanisation should probably be understood as a hands-on and tailored toolbox of different components rather than the linear and cumulative ladder that was used to structure the analysis. Whilst European interest and knowledge of the city administration often mark high-end Europeanisation, this linear mechanism is not repeated consequently throughout the Europeanisation process further on. For our particular group of cities the (successful) use of EU funding opportunities is less connected to the other elements of the Europeanisation process for instance. On the other hand, additional patterns of urban Europeanisation did occur. Establishing an EU department tends to set other elements of urban Europeanisation into motion. Moreover, a network logic involves policy exchange as well as mutual visits between city officials and politicians, other cities and the EU institutions. Lobbying these EU institutions is often co-determined by other Europeanisation items as well.

Finally, our analysis has demonstrated that the collective dimension of urban Europeanisation matters. Even if EUROCITIES membership might not always guarantee intensive urban Europeanisation overall, it can alleviate some of the pressure on its individual members to become effectively engaged with Europe. In this regard collective

action can compensate for what individual cities lack in terms of resources, capacities or even explicit motivation. Particularly for activities relating to its core mission as a collective lobby actor and facilitator of policy exchange, the network appears to be useful – even if our data suggest that highly involved member cities profit more than others. Given the involvement of EUROCITIES members in lobbying the EU, policy exchange and networking, our paper provides support for the idea that strong trans-European city networks such as EUROCITIES can play a key role in the development of an EU urban policy that effectively reflects the interests of cities and meets the challenges they are increasingly confronted with. Further research will have to evaluate whether, and to what extent, EUROCITIES will actually succeed in this endeavour. Meanwhile on an academic level large-n research could complement our explorative study and examine whether the findings summarised above also apply to smaller municipalities or other city networks (e.g. national and European associations of local government, thematic city networks). Such approach would also allow for more elaborated statistical testing in order to yield more robust conclusions.

ENDNOTES

1 The five main themes which top the current political agenda of the network are: cities as drivers of quality jobs and sustainable growth; inclusive, diverse and creative cities; green, free-flowing and healthy cities; smarter cities; urban innovation and governance in cities.

2 Belgium (1), Cyprus (1), Denmark (1), Finland (2), France (5), Germany (4), Greece (1), Italy (5), Latvia (1), Netherlands (5), Poland (2), Slovakia (1), Spain (8), Sweden (4), UK (5), Bosnia and Herzegovina (1) and Turkey (1).

3 Three sports of John's Europeanisation ladder are not addressed in the analysis: responding to EU directives and regulations, facilitating economic regeneration through EU grants and participating in EU international networks/co-operating in joint projects (this step is taken by every respondent city due to its very membership of the EUROCITIES network).

4 For each item a score of 0, 1 and 2 corresponds to the least, medium (if applicable) and most Europeanised response category displayed in table 1. Response categories are presented in descending order of Europeanisation.

5 The index adds the participation rate in EUROCITIES fora ($[\text{fora memberships city}/\text{total fora}]^*4$), working groups ($[\text{working group memberships city}/\text{total working groups}]^*3$) and projects ($[\text{project memberships city}/\text{total projects}]^*2$) and assigns extra scores for (co-)presidency of the fora (2 and 1.5) and working groups (1 and 0.5), membership of the executive committee (1) and function in the executive committee (president 2.5, vice-president 2, treasurer and secretary 1.5).

6 Strongly involved (6.3-13.4), averagely involved (4.5-6.3), weakly involved (0.7-4.5).

7 Kendall's tau scores indicate the association between variables at ordinal/scale level. Due to the small sample size of our study we distinguish between three different levels of significance ($p < .10$, $p < .05$ and $p < .01$).

Appendix 1: questionnaire

What is the degree of interest and/or enthusiasm for European affairs in your city administration? [high/neutral/low]

What kind of content generates most interest among city personnel? [no interest/some interest/high interest] (evaluate each item)

- European projects managed by your city
- EU funding opportunities
- Urban impact of EU policies and legislation
- Lobby activities of your city
- Best practices in other European cities
- Participation of your city in EUROCITIES and/or other European networks
- Local politicians participating to meeting at European level
- Participation of your city to EU consultation processes

Are you satisfied with the knowledge and follow-up of EU policies and legislation in your city administration?
[satisfied/neutral/dissatisfied]

In which policy areas is the knowledge and follow-up of EU policies and legislation highest? (choose maximum 3 areas)

- Culture
- Economic development
- Environment
- International cooperation
- Knowledge society
- Mobility
- Social affairs

Who does your city administration communicate to on European affairs? (multiple answers possible)

- Internally, towards city departments/personnel
- Local politicians (members of the board and/or city council)
- Citizens
- Businesses
- Civil society
- Other

What is the content of the internal communication within your city administration on European affairs? (multiple answers possible)

- European projects managed by your city
- EU funding opportunities
- Urban impact of EU policies and legislation
- Lobby activities of your city
- Best practices in other European cities
- Participation of your city in EUROCITIES and/or other European networks
- Local politicians participating to meetings at European level
- Participation of your city to EU consultation processes

Do you make use of funding opportunities offered by the EU (centralised funding programme such as Horizon200 or European Regional Development Fund)?

- We do not apply as there is no interest
- We do not apply as we are not aware of the opportunities
- We do not apply as it is too complicated/time consuming
- We apply but are not successful
- We apply and are successful
- Other

Are EU officials and/or officials/politicians from other European cities invited to your city? [never/sometimes/often]

- EU officials
- Officials/politicians from European cities

Does your city organise visits to EU institutions or EU agencies? [never/sometimes/often]

- For city personnel
- For politicians

How does your city lobby towards the EU institutions? (multiple answers possible)

- In a direct way
- The city relies on work done by EUROCITIES and/or other European networks
- The city does not actively lobby
- Other

Does your city have a central department or unit for European affairs? [yes/no]

Does your city have a training programme on European affairs for city personnel? [yes/no]

Is there an ambition in your city to increase the degree of interest and/or enthusiasm for European affairs among city personnel? (multiple answers possible)

- Yes, it is on the political agenda
- Yes, it is on the agenda of the city administration
- No

Do you know of any policies/initiatives implemented in your city that were inspired by a policy from another European city, e.g. after learning about it at a EUROCITIES meeting? [yes/no]

REFERENCES

- Atkinson R. (2001), The Emerging 'Urban Agenda' and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy? *European Planning Studies*, 9(3), pp 385-406
- Atkinson R. & Rossignolo C. (2010), Cities and the 'soft side' of Europeanization: The role of urban networks. In A. Hamedinger & A. Wolffhardt (Eds.), *The Europeanization of Cities. Policies, Urban Change & Urban Networks*. Amsterdam: Techne Press, pp 197-210
- Bondarouk E. & Liefverink D. (2016), Diversity in sub-national EU implementation: the application of the EU Ambient Air Quality directive in 13 municipalities in the Netherlands. *Journal of Environmental Policy & Planning*, DOI: 10.1080/1523908X.2016.1267612
- Callanan M. (2012), Subnational Collective Action: The Varied Patterns of Mobilisation of Local Government Associations. *Local Government Studies*, 38 (6), pp 753-775
- Carpenter J. (2006), Addressing Europe's Urban Challenges: Lessons from the EU URBAN Community Initiative. *Urban Studies*, 43(12), pp 2145-2162
- Denters B. & Rose L. (2005), Local Governance in the Third Millennium: A Brave New World? In: B. Denters & L. Rose (Ed.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. Houndmills: Palgrave, pp 1-11
- de Rooij R. (2002), The impact of the European Union on local government in the Netherlands. *Journal of European Public Policy*, 9 (3), pp 447-467
- Fleurke F. & Willemsse R. (2006), The European Union and the Autonomy of Sub-national Authorities: Towards an Analysis of Constraints and Opportunities in Sub-national Decision-making. *Regional and Federal Studies*, 16 (1), pp 83-98
- Goldsmith M. (2011), Twenty Years On: The Europeanization of Local Government. In: E. Van Bever, H. Reynaert & K. Steyvers (Eds.), *The road to Europe. Main street or backward alley for local governments in Europe?* Brugge: Vanden Broele, pp 31-48
- Goldsmith M. & Klausen K.K. (1997), European Integration and Local Government: Some Initial Thoughts. In: M. Goldsmith & K.K. Klausen (Eds.), *European Integration and Local Government*. Cheltenham: Edward Elgar, pp 1-15
- González Medina M. & Fedeli, V. (2015), Exploring European urban policy: Towards an EU-national urban agenda? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 14, julio-diciembre, ISSN: 1989-8991
- Griffiths R. (1995), Eurocities. *Planning Practice and Research*, 10(2), pp 215-221
- Guderjan M. (2015), Theorising European Integration of Local Government – Insights from the Fusion Approach. *Local Government Studies*, 41 (6), pp 937-955
- Hamedinger A. & Wolffhardt A. (2010), *The Europeanization of Cities. Policies, Urban Change & Urban Networks*. Amsterdam: Techne Press
- Heinel H. & Niederhafner S. (2008), Cities and Organized Interest Intermediation in the EU Multi-Level System. *European Urban and Regional Studies*, 15 (2), pp 173-187
- Hooghe L. & Marks G. (1996), "Europe with the Regions": Channels of Regional Representation in the European Union. In: *The Journal of Federalism*, 26(1), pp 73-91
- Huggins C. (2013), Motivations Behind Local Government Transnational Networking. *Regional Insights*, 4(1), pp 9-11
- Informal Meeting of EU Ministers responsible for Urban Matters (30 May 2016), *Urban Agenda for the EU: Pact of Amsterdam*. Amsterdam
- John P. (1994), Local Government and the European Union Lobbying. *Contemporary Political Studies*, 2, pp 906-921
- John P. (2000), The Europeanisation of Sub-national Governance. *Urban Studies*, 37 (5-6), pp 877-894
- John P. (2001), *Local governance in Western Europe*. London: Sage
- Kern K. (2009), Cities in a European Setting. Paper submitted for presentation at the Conference "Innovation for Good Local and Regional Governance: A European Challenge", University of Twente (Enschede), April 2-3, 2009
- Kern K. & Bulkeley H. (2009), Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks. *Journal of Common Market Studies*, 47(2), pp 309-322
- Marshall A. (2005), Europeanization at the urban level: local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction. *Journal of European Public Policy*, 12(4), pp 668-686
- Olsen J. (2002), *The many faces of Europeanization*. http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/wp02_2.htm
- Panara C. & Varney M. (2013), *Local Government in Europe. The 'fourth level' in the EU multilayered system of governance*. Oxon, Routledge

- Radaelli C. (2000), Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change. In: European Integration online Papers (EIoP), 4 (8). <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>
- Sampaio J. (1994), European Urban Policy: the Eurocities Initiative. *Local Economy*, 9(3), pp 287-290
- Schultze C.J. (2003), Cities and EU Governance: Policy-takers or Policy-makers? *Regional and Federal Studies*, 13 (1), pp 121-147
- Stewart M. (1994), Towards a European urban policy. *Local Economy*, 9(3), pp 266-277
- Van Bever E., Reynaert H. & Steyvers K. (2011), The road to Europe. Main street or backward alley for local governments in Europe? Brugge: Vanden Broele
- Zerbinati S. (2012), Multi-level Governance and EU Structural Funds: An Entrepreneurial Local Government Perspective. *Local Government Studies*, 38 (5), pp 577-597

Acknowledgement

The author wishes to thank the Antwerp city administration for the survey data and the EUROCIITIES officer for additional data and cooperation, as well as the participants of the 2017 EURA conference, the 2017 *Politologenetmaal*, the 2017 Lille Jean Monnet Conference and the two anonymous reviewers for their constructive feedback on earlier versions of the paper.

Tom Verhelst

Centre for Local Politics (CLP), Department of Political Sciences, Ghent University, Belgium
e-mail: Tom.Verhelst@UGent.be

Tom Verhelst (1982) is a postdoctoral research fellow at the Centre for Local Politics (CLP) of the Department of Political Sciences at Ghent University (Belgium). He wrote a dissertation on the role and position of local councillors in Belgium. His current research deals with the Europeanisation of local government, and more specifically the interest representation and influence of local government at EU level.

abstract

Urban regeneration: focus on “software”

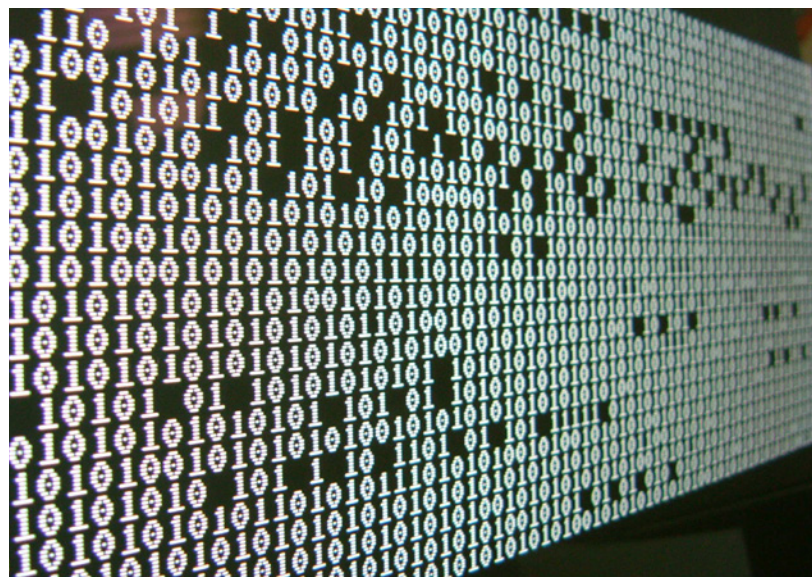
Marc Moehlig

Abstract

Urban regeneration is not only a matter of “hardware” or infrastructure; it is also a question of “software”, of defining the right operating rules to make cities functional and sustainable.

Modern society faces a lot of challenges and they are most visible at the level of a city. This is especially true for the economic ones. After WWII, industrial activities were moved out of the cities. In a second stage they were transferred to low cost countries. This resulted in massive global trade flows that eventually translated into huge traffic jams in and around our cities. It must be noted that the cost price differences between regions are relatively small in comparison to the level of the final retail prices. This phenomenon resembles a butterfly effect: a relatively small variation in initial data translates into huge negative environmental and social effects.

To counter this, Europe needs lower taxes on labour and, in parallel, much higher taxes on transport and waste. This new fiscal framework will give a boost to the urban economies. Indeed, technology is there to allow the reintegration of industrial activities into our cities: new production methods limit emissions and favour efficiency. Making labour less expensive will help cities to become real service hubs. Cities will become more



“inclusive”, because there will be employment opportunities for everyone. Cities will also become more “supportive”, because there will be a very broad range of affordable services on offer. Negative butterfly effect described in the previous paragraph could be replaced by a positive one. Availability of affordable services can give citizens an impulse to go for partial dematerialization. It will help them to adopt a lifestyle built around personal development rather than geared towards accumulation of goods. Citizens with sustainable lifestyles will help to make cities more sustainable and vice versa. Occurrence of stress-related diseases should diminish tremendously. Ambition of this paper is primarily to promote a vision. Research should validate the statements about the economic butterfly effects described in this paper.

KEY WORDS

urban regeneration, service hub, dematerialisation, sustainability, butterfly effect

La rigenerazione urbana: focus sul “software”

La rigenerazione urbana non è solo una questione di “hardware” o di infrastrutture; si tratta anche di “software”, di definire le giuste regole di funzionamento per rendere le città sostenibili. La società moderna affronta molte sfide e queste sono più visibili al livello urbano, particolarmente per quelle economiche. Dopo la Seconda Guerra Mondiale, le attività industriali furono spostate dalle città e successivamente nei paesi a basso costo. Ciò ha portato a massicci flussi commerciali globali che si sono tradotti in enormi ingorghi di traffico dentro e intorno alle nostre città. Va notato che le differenze di prezzo dei costi tra le regioni sono relativamente piccole rispetto ai prezzi finali al dettaglio. Questo fenomeno assomiglia ad un effetto farfalla: una variazione relativamente piccola nei dati iniziali si traduce in enormi effetti ambientali e sociali negativi. Al contrario, l'Europa ha bisogno di minori imposte sul lavoro e, in parallelo, tasse molto più elevate sui trasporti e sui rifiuti. Questo nuovo quadro fiscale darebbe un impulso alle economie urbane. Infatti, la tecnologia è lì per consentire la reintegrazione delle attività industriali nelle nostre città: i nuovi metodi di produzione limitano le emissioni e favoriscono l'efficienza. Rendere il lavoro meno costoso aiuterà le città a diventare veri hub di servizi. Le città diventeranno più “inclusive”, perché ci saranno opportunità di lavoro per tutti. Le città diventeranno anche più “di sostegno”, perché ci sarà una gamma molto ampia di servizi in offerta a prezzi accessibili. L'effetto farfalla negativo prima descritto potrebbe essere sostituito da quello positivo. La disponibilità di servizi vantaggiosi può dare ai cittadini un impulso per una parziale dematerializzazione. Li aiuterà ad adottare uno stile di vita costruito intorno allo sviluppo personale piuttosto che orientato verso l'accumulo di beni. I cittadini con stili di vita sostenibili contribuiranno a rendere le città più sostenibili e viceversa. La comparsa di malattie correlate allo stress dovrebbe diminuire tremendamente. L'ambizione di questo articolo è quella di promuovere una differente vision e la ricerca dovrebbe avere il compito di convalidare le affermazioni circa gli effetti farfalla economici descritti.

PAROLE CHIAVE

Rigenerazione urbana, service hub, dematerializzazione, sostenibilità, “effetto farfalla”

URBAN REGENERATION: FOCUS ON "SOFTWARE"

Marc Moehlig

Introduction

We spontaneously associate urban regeneration with infrastructure, architecture, housing - in short, with "hardware". In this article we wish to focus on "software", i.e. on the main operating rules that help a city to be functional and sustainable.

Every society has rules that should help its citizens to optimize their wellbeing, at a collective and at an individual level. Both Hans Rosling (2009) and Michael Green (2015) have demonstrated that welfare is a lever to increase wellbeing up to a certain point. They both give a clear warning however that above a certain level of welfare, other measures are required to optimize wellbeing.

Challenges a society faces become more visible and more urgent in an urban environment. Higher density of population leads to increased human interaction, both wanted and unwanted. On one hand, this can lead to increased pleasure and wellbeing, simply because man is a social being in its very essence. On the other hand, it can also lead to higher levels of stress, frustration and even outright danger. It is therefore crucial that cities have the right operating rules.

Balance between labour and transport

Since thirty odd years, Europe has increasingly been facing the negative consequences of an excess of road traffic and of road transport in particular. These so-called transport "externalities" are not limited to a mere increase of the time required to go from point A to B but include far stretching environmental and social effects (Majeres, 2003). Cheaper transport in combination with high labour costs has led to delocalisation of production activities and a shift from local to import economies. Whereas the medieval town was a concentrate of industrious citizens protected by strong stone walls, the average modern European city consists of a mix of hyperactive and jobless citizens surrounded by a moving wall of trucks and cars.

Until WWII it was very common and even fashionable to integrate manufacturing activities into the very hearts of our cities. Pure manufacturing was complemented by a wide array of maintenance and repair shops. After the second world war, higher labour costs led to a search for higher economies of scale and manufacturing units were displaced to industry zones far away from the cities. In a lot of cases maintenance and repair shops progressively disappeared. In a second stage a large share of the industrial activities left Europe completely.

Disappearance of industrial activities led to unemployment, which in turn caused social exclusion and an increased crime rate (according to a Romanian study, a 1% in-

crease in unemployment leads to a 9% increase in property crime – Huang and Huang, 2015). On top of that, replacement of local production by imports led to an explosion of road transport. Following is true for most industrial products: competition between local players with similar cost structures tends to restrict the competitive zone around a factory to a range of a couple of hundred kilometers. In sharp contrast, low cost country production in combination with very cheap maritime transport allows products to be transported by road over a distance of several thousand kilometers, from the import harbour to the end market.

In fact, our economy suffers from a butterfly effect, as described by Lorenz (Dizikes P., 2011). According to Lorenz, a small variation of the initial data can result into a very important change of outcome. Let us consider the example of jeans production. A pair of jeans is produced in Asia for approximately 6 to 8 EUR (yes, not only those you can find in a main street shop at 40 EUR but also the branded ones at 100 EUR). This is only a couple EUR less than the production cost in an automated factory in NW Europe, at the present labour cost (unofficial source). Sea transport is so cheap that even minimal cost price differences suffice to relocate industrial production to low cost countries: shipping a 30 ton container from Asia to a NW European harbour costs less than 3000 USD which means only about 0,2 EUR per pair of jeans. Small cost price differences in comparison to the level of the final retail prices are at the basis of massive global trade movements. These huge trade flows between the Southern and the Northern hemisphere eventually translate into cities facing frequent and important traffic jams.

It is a pity that Europe has become uncompetitive in a lot of industrial disciplines because today the technology is there to make industrial activities efficient without the need to produce massive volumes. On top of that, new technologies allow manufacturing nearly without emitting toxins. Both conditions could allow the reinsertion of manufacturing activities in the form of small and medium scale workshops into the urban environment. Surprisingly, technological innovation even creates the conditions to have agriculture in an urban environment: LED lighting allows to grow vegetables and herbs in drawers, one on top of the other. Even NASA is studying the use of LED lighting to grow vegetables (Massa G., Kim H., Wheeler R., Mitchell C., 2008).

Combining functions is not only feasible at the level of a city, but even at the scale of an individual building: a good example is the waste powered electricity plant that was conceived by architect Bjarke Ingels of BIG (Bjarke Ingels Group) and that is being built in Copenhagen. (the Guardian, 2016). Air emissions are so clean that Ingels can build a ski slope on the steep rooftop of the power plant.

Nearly 100 years ago the British economist Arthur Pigou suggested that governments should levy a tax on polluters proportional to the level of harm (IMF, 2010). Pigou's work spurred a debate among economists on the correction of so-called market infidelities but the translation into public policy is still insufficient. If like in the 19th century, cities are expected to host a mix of residential, industrial and service activities, commuting and the associated traffic problems could be drastically reduced. This can only become reality if we progressively tax labour significantly less and, at the same time, tax

transport and waste considerably more. Obviously this approach requires a coordinated effort at the European level. Let us use the butterfly effect to our advantage. Let us create the conditions to make our cities vibrant and industrious again.

Cities as service hubs

In vast contrast to Asian cities, in Europe tailor made products and services are only affordable to the happy few. This is especially true in the North of Europe. Term "do-it-yourself" is associated with home improvement activities, but in fact the "do-it-yourself" principle is presently common practice in a wide range of activities like housekeeping, cooking, ensuring child care, gardening, etc.. This leads to an overworked middle-class that needs to cope with increased work pressure (including commuter stress) and with a stretched personal life at the same time.

Cities should be hubs for affordable services of all kinds. In Bangkok e.g. hardly any of the office workers cook a meal after a full day in the office: they pick up healthy, tasty and affordable meals on their way home. In Shanghai e.g. an array of affordable wellbeing services can be found in any part of town: acupuncture, acupressure, reflexology, health massage, etc.. A lot of cafes and hotels hire music bands to entertain their customers, at a scale unseen in Europe since the 1950ies. In a vast number of non-European cities across the globe, public transport is complemented by cheap taxis and minibuses. Car ownership is no longer a necessity but is a luxury you can do without.

If at the European level we progressively increase taxes on transport (including on maritime transport), and at the same time proportionally decrease taxes on labour, we will evolve towards more local and more service oriented societies and cities. If you add to these tax measures a stricter fiscal policy on waste, you boost the repair economy. New service companies would provide job opportunities to a lot of people, especially to those with a lower level of education. It would make cities more "inclusive": every citizen in good health would find a job opportunity and would feel valued by society.

Partial dematerialisation and personal growth

Service orientation allows for partial dematerialisation. Especially in an urban environment where space is scarce, it is useful to live in a lighter way and to accumulate less bulky possessions.

Let me illustrate the consequences of cheap labour: there would no longer be a need for a car because public transport would be cheap. People could do with more simple kitchens because wholesome meals would be available at affordable prices from takeaways. And by the way, these takeaways would more easily serve vegetables because cleaning and processing them would become more affordable. Low quality furniture would no longer be in demand because of the high level of taxes on waste but robust furniture

would gradually move from one owner to another as needs and tastes evolve. People would no longer have to invest a fortune in DIY tools, because carpenters, plumbers, electricians and painters would work at more affordable rates.

Partial dematerialisation creates the framework for citizens to review their priorities. It creates room for lives that are not geared towards the accumulation of material possessions but that are built around personal development. City is the optimal environment to offer a maximum amount of options for people to learn new skills, to gain new insights and to develop one selves. If services become less expensive, cities will be able to offer an abundance of courses and workshops to every age group and every layer of society.

Culture life will thrive and small theaters, music halls and art galleries will pop up.

A healthy urban environment

We should not ignore that an urban environment can cause a lot of frustrations because of pollution, traffic congestion, the lack of green spaces, poor air quality, lack of sunshine, etc..

City administrators can invest heavily into hardware solutions (new road infrastructure to limit inner city traffic, public transport, public parks, etc.) but they can also go for policy choices that encourage the right behavior. If e.g. private car use is discouraged and fiscal measures encourage the progressive replacement of traditional taxis and buses by electric vehicles, air quality will increase. Same will be true if the insulation of buildings with sustainable materials is fiscally encouraged.

Cities tend to suffer from lack of green spaces. Nearly a century ago Le Corbusier contended that urban architecture had to be conceived in 3D and that buildings had to open up to the sun (Denèfle et al. ,2006). Present building techniques allow rooftops to be transformed into true gardens. Reality is that in most cities rooftops are underutilized. Fiscal measures could encourage the realization of small parks and green rooftops. More so, a second level of fiscal encouragement could push owners of gardens, parks and green rooftops to open them up to the public at large. In the South of Europe rooftop gardens can allow citizens to enjoy the evening breeze during the summer and to benefit from the sun during the winter.

Discouraging the use of private cars will automatically encourage people to walk and cycle more. Not only are these activities excellent for bodily health but the steady rhythm and pace of walking and cycling is said to have a relaxing effect on the mind.

In a modern society people's minds are flooded by tsunamis of data and images. It is crucial however that the mind can come to rest at regular intervals. Activities like yoga and meditation have proven to be very beneficial. Indeed, there is abundant scientific evidence that regular meditation has a favourable effect on our minds and even on the condition of our DNA (Ricard M., Lutz A. and Davidson R.J. , 2014). Ideally, children should learn how to meditate from a very low age on. This would be especially beneficial

in an urban environment where the level of stimulation is higher than in the countryside. European cities were built around beautiful churches that emanate a special energy; let us make use of them to pray or meditate.

All the measures described in this paper should also contribute to a healthier life-work balance and probably even to a better working environment: in a framework of full employment, employers are likely to offer better working conditions and more meaningful work to their employees. Disappearance of commuter stress is also a beneficial element. None of these advantages are small pluses: according to a study commissioned by the EU in 2013, the total societal cost of work-related stress would presently amount to 617 billion (!) EUR, 109 billion of which would consist of healthcare and social welfare costs (EU-OHSA, 2014).

There is no scientific evidence to support my thesis but I am convinced that if we make our cities more **inclusive** (consisting of creating a framework for meaningful employment and work for everybody), more **supportive** (thanks to affordable service offerings) and more **restful** (thanks to green areas, physical exercise and meditation), a lot of stress will disappear. A range of relatively small measures could have a dramatic positive overall effect on public health and wellbeing. This is another way to make the butterfly effect work to our advantage.

Interaction between “software” and “hardware”

Urban regeneration is a matter of combining the right operating program with the right infrastructure. Some cities can be seen as good examples in a number of respects: Amsterdam and London are cities that are attractive and have succeeded to make their inhabitants and visitors walk and cycle again. None of these examples is perfect though: both cities suffer from housing and employment issues.

If we really want to go for urban regeneration, we will need innovation. According to Gary Hamel (Hamel G., 2007), innovation comes from the fringe. In a lot of cities there is a small but growing number of people who go for partial dematerialisation and prefer to invest in self-development rather than to focus on accumulating material goods. Surprisingly, they come from all layers of society. They favour local produce, are health conscious, reduce their impact on environment, manage their life-work balance, support solidarity and try to give meaning to their lives. In short, they adopt a sustainable lifestyle. These people show us the way forward.

Conclusion

A change in “software” or a move to a new set of operating rules could have a major impact on the level of welfare and wellbeing European cities could offer to their citizens. These new set of rules could also help cities to move to a new level of sustainability.

At a time when most governments and administrations in Europe (whether at Euro-

pean, national, regional or city level) are struggling to make ends meet, it is worthwhile to look at levers that do not require major financial investments or do not entail high operational costs. To the contrary, the new fiscal measures detailed in this paper could be at the basis of a major economic boost. This economic revival would not only benefit the citizens themselves but also offer more means to the administrations. At the same time, the cost of stress-related diseases which have been skyrocketing in Europe, could decrease tremendously.

Ambition of this paper is to show a compelling vision about how cities could develop into functional and sustainable entities. Research should validate the statements relative to the economic butterfly effects described in this paper, before any of the recommendations could be translated into concrete policies.

REFERENCES

- Denèfle S., Bresson S., Dussuet A., Roux N. (2006), “Habiter Le Corbusier”, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, pp. 19-51
- Dizikes, P. (2011), “When the butterfly effect took flight”, MIT Technology Review – digital edition, Massachusetts, 02/2011
- European Risk Observatory (2014), “Calculating the cost of work-related stress and psychosocial risks, European Risk Observatory Literature Review”, European Agency for Safety and Health at Work, pp. 1-40
- Green M. (2015), “How We Can Make the World a Better Place by 2030”, TED Talks <https://youtu.be/008ykAqLOxk>
- Hamel G. (2007), “The future of management”, Harvard Business School Press, Boston MA, pp. 185-212
- Helbling T. (2010), “Finance & Development”, IMF, 12/2010, Washington DC, vol. 47, N°4, pp. 1-6
- Huang L. & Huang Y. (2015), “Impact of unemployment on crime in Europe”, The Romanian Economic Journal, Editura Universităţii din Oradea, 2015, Oradea, Vol XVIII, Iss 57, Pp 3-36
- Mayeres I. (2003), “Taxes and transport externalities”, Public Finance & Management, 03/2003, Leuven, vol. 3, , pp. 94-116
- Massa G., Kim H. , Wheeler R., Mitchell C. (2008), “Plant Productivity in Response to LED Lighting”, HortScience, Alexandria VA, 12/2008, vol. 43 no. 7, pp. 1951-1956
- Ricard M., Lutz A. and Davidson R.J. (2014), “Mind of the meditator”, ScientificAmerican.com, Armonk NY, 11/2014, pp. 39-45
- Rosling H. (2009), “Hans Rosling’s 200 Countries, 200 Years”, BBC Four- The Joy of Stats <https://www.youtube.com/watch?v=jbkSRLYS0jo>
- The Guardian (2016), “Ski slope to open on new Copenhagen power plant”, The Guardian (digital edition), London, 11/2016

Image courtesy to freeimages.com

Marc Moehlig

Starstrat (www.starstrat.com).
marc@starstrat.com

Marc Moehlig has worked for many years at a senior management level in a global industrial company. It allowed him to travel extensively and to visit a large number of cities in Europe and in the rest of the world. His background as an economist and his professional expertise in the field of sustainability made him reflect on how to create a balance between welfare and wellbeing, especially in an urban context. Marc has recently created his own strategy consultancy firm called Starstrat, with the ambition to “bring strategy closer to people and people closer to strategy”



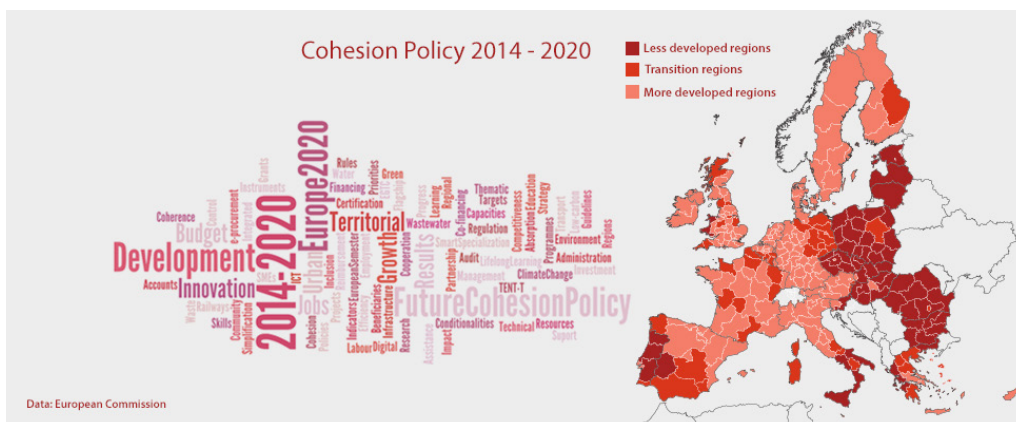
Abstract

Cohesion Policy 2014-2020 and pressing threats

Francesco Forte

Abstract

The paper describes the general lines of the regional policy promoted by the European Union (cycle 2014-2020) and operational plan designed by the Campania Region. The choices and criticalities are highlighted also with reference to the debate that is already starting on innovations which will have to characterize policies in the next cycle beyond 2020. It can be presumed that the already-stated goals of “Intelligent - Sustainable - Inclusive” growth - such as land-based imitations and urban regeneration, sustainable mobility, climate action and energy, culture, support for work and welfare - will be confirmed. But we can also presume that the reflection will turn to the actions aimed to reformulate the various funds, with a focus on simplification, involvement, territoriality, areas with serious disadvantages, sustainable energy and “no carbon”, immigration, with the aim of qualifying a future European Urban Agenda and the Agenda of each of the Member States. The current policy looks for “efficiency” and “effectiveness” of choic-



es made by regions and states through the various national and regional operational programs, but in a regulation that, by privileging bureaucratic issues, gives ample room to a flexibility in choices, often inconsistent with the purposes.

KEY WORDS

Regional policy, climate, program, efficiency, effectiveness

Politica di coesione 2014-2020 e minacce incombenti

Si descrivono le linee generali della politica regionale promossa dall'Unione Europea (ciclo 2014-2020, e la strumentazione operativa messa in atto dalla Regione Campania. Se ne evidenziano le scelte e le criticità, anche con riferimento al dibattito che già si avvia sulle innovazioni che dovranno caratterizzare le politiche nel ciclo successivo al 2020. È presumibile che le finalità già affermatesi volte alla crescita "*Intelligente - Sostenibile - Inclusiva*", quali le imitazioni al consumo di suolo e riqualificazione urbana la mobilità sostenibile; le azioni in materia di clima ed energia, di cultura, di sostegno al lavoro ed al welfare verranno confermate. Ma è altresì presumibile che la riflessione si volgerà alle azioni volte a riformulare i vari fondi europei, con attenzione alla semplificazione, al coinvolgimento, alla territorialità, alle aree che presentano gravi e permanenti svantaggi, all'energia sostenibile ed al "no carbon", con l'obiettivo di qualificare una futura Agenda Urbana europea e di ciascuno degli Stati membri che affronti anche i temi posti dall'immigrazione. L'attuale politica ricerca "l'efficienza" e "l'efficacia" delle scelte fatte dalle regioni e dagli Stati attraverso i vari Programmi Operativi nazionali e regionali, ma in una regolamentazione che, privilegiando temi burocratici, dà ampio spazio alla flessibilità nelle scelte spesso incoerenti con gli scopi.

PAROLE CHIAVE

Politica regionale, clima, programma, efficienza, efficacia,

Politica di coesione 2014-2020 e minacce incombenti

Francesco Forte

Premessa

La minaccia conseguente al “*global warming*”, la catastrofe ambientale che minaccia il pianeta, ha sollecitato le nazioni ad assumere specifiche responsabilità nella cura della casa comune attraverso la Conferenza sul Clima svoltasi a Parigi nel settembre 2015 (COP21), ed al conseguente accordo. *“Usiamo la biosfera e produciamo danni locali da millenni, ma soltanto negli ultimi trent’anni il danno è cresciuto fino a diventare un evento planetario che può ripercuotersi ovunque, coinvolgendo spesso luoghi - quali le zone artiche del permafrost - che nulla avevano a che fare con quelli in cui la distruzione ebbe origine. E tutto ciò vale anche per altri domini ciascuno dei quali con le proprie specificità”* (Saskia Sassen, nell’articolo *“Espulsioni ultraviolette”* in *Il Sole 24 ORE* di Domenica 6 Settembre 2015, pag. 23).

Andrebbero correlate minacce e danno avvenuto, nella prospettiva globale che coinvolge l’Europa nel pianeta. La politica delle nazioni e la decisionalità pubblica e privata dovrebbero tendere ad attivare strumenti volti a prevenire gli effetti delle emissioni di gas serra, della sismicità, del consumo di suolo, della carenza idrica, ovvero nei domini societario, sismico-vulcanico, idrogeologico, ecologico, tecnologico, ambientale¹.

Le politiche regionali promosse dall’Unione Europea (ciclo 2014-2020) hanno recepito queste urgenze, demandando alle nazioni e regioni la specificazione programmatica.

La politica regionale europea

La politica di sostegno alle economie regionali promossa dall’Unione Europea è operativa da quasi un ventennio. La si ritiene fondamentale connotato degli atti di governo, per effetto delle differenze sostanziali nei caratteri delle regioni europee, nelle condizioni di benessere ed indigenza, e delle opportunità differenziate che offrono. Intorno ad uno spazio centrale europeo ruotano regioni periferiche o ultraperiferiche. Coesione e convergenza si sono quindi imposte all’attenzione. E seppur con tali finalità poco efficaci se ne ritengono i risultati conseguiti nelle regioni del Mezzogiorno italiano, definite “meno sviluppate” nella classificazione adottata negli atti dell’Unione.

L’incapacità di investire con accuratezza i fondi strutturali comunitari del ciclo 2007-2013 dimostrata dai soggetti di governo è richiamo continuo della stampa. La frammentazione progettuale, i settori prescelti, la modesta integrazione degli investimenti pubblici con investimenti privati, la definizione dei soggetti beneficiari, le misure adottate dalle autorità di appalto onde assicurare accuratezza e legalità, questi ed altri fattori

vengono ritenuti tra le motivazioni dello scarso successo. In generale si è evidenziato che i fondi europei 2007-2013 non sono stati utilizzati per le finalità che dovrebbero avere. Dall'esperienza trascorsa e dai suoi limiti sarebbe auspicabile apprendere dettando attraverso gli atti di programmazione misure atte a evitare i fattori che hanno inciso negativamente sull'esito del programma.

Dalla sperimentazione avvenuta in Campania nel ciclo di investimento 2007-2013² si può dedurre che percorso vincente risulta il sostegno alle imprese piccole e medie, e il potenziamento dei servizi socio sanitari. Difficoltà attuative hanno riscontrato gli interventi infrastrutturali, di riqualificazione urbana ed ambientale (ripascimenti), tutti pubblici. Si è stati costretti a prendere atto del fallimento del "Grande progetto Centro Storico di Napoli-valorizzazione del sito UNESCO", non avviato. Dovremmo ritenere che la struttura amministrativa dei soggetti attuatori andrebbe rivisitata prima di inoltrarsi nella gestione del nuovo ciclo di programmazione.

Acquisire credibilità nella spesa dei fondi strutturali comunitari del ciclo 2014-2020 appare come la sostanziale sfida posta al Governo della Regione. Peraltro l'attenzione che l'Unione Europea ripone in una strategia che correli territorio e qualità dell'ambiente urbano è testimoniata da ricerche volte a configurare l'Agenda Urbana cui ricondurre l'azione degli Stati membri e delle regioni d'Europa. Le Nazioni Unite attraverso Habitat III, la terza conferenza mondiale sullo sviluppo urbano sostenibile (Quito, 2016), hanno definito i contenuti dell'Agenda Urbana del XXI secolo, cui ricondurre l'Agenda dell'Unione³.

I fondi strutturali di investimento 2014-2020

La strategia volta a promuovere coesione si persegue attraverso i fondi strutturali di investimento, avvalendosi del Regolamento generale n. 1303 approvato il 17 dicembre 2013. Si sono previsti investimenti pari a 1.082 miliardi di euro finalizzati alla crescita "*Intelligente - Sostenibile - Inclusiva*", come riportato nell'immagine allegata. La formalizzazione della politica si è espressa attraverso il "*Regolamento n. 1303/2013*" del Parlamento e del Consiglio approvato il 17 Dicembre 2013.

La coesione perseguita si raggiunge attraverso investimenti assicurati da fondi mirati a specifiche finalità. Ruolo assumono i fondi strutturali e di investimento disciplinati da specifico Regolamento (FESR, FSE, FEASR, FEAMP), e tra questi il FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) ed il FSE (Fondo Sociale Europeo), entrambi approvati il 17 dicembre 2013. L'articolazione delle regioni dell'Unione Europea in differenziate condizioni di sviluppo si accompagna alle disposizioni concernenti lo sviluppo urbano e alle disposizioni concernenti le aree svantaggiate presenti negli Stati membri. Il 5% delle risorse del Fondo Fesr attribuito alla nazione è destinato allo sviluppo urbano sostenibile (Reg FESR, n. 1301/2013, art 7, comma 4). Sono altresì da sostenere attraverso il Fondo Fesr le aree della nazione che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali e demografici.

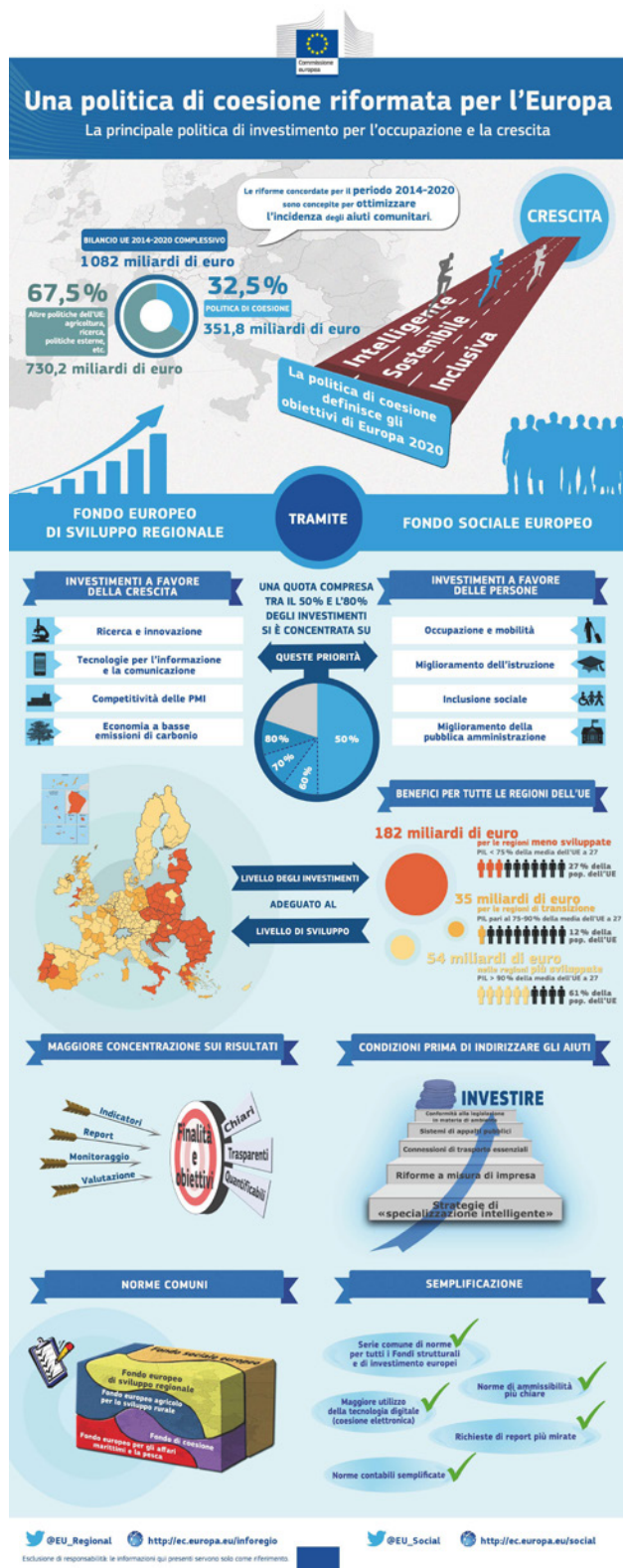


Fig. 1 - La politica di coesione riformata per l'Europa

Si sono definiti i due principali strumenti di investimento, gli **ITI** (Investimenti Territoriali Integrati, art 36 del Regolamento), ed il **CLLD**, Community-Led Local Development. Gli Stati membri dell'Unione devono formalizzare una *“strategia nazionale”*, in grado di armonizzare gli investimenti nelle diverse regioni, le cui differenziate condizioni di sviluppo economico hanno suggerito di classificarle in sviluppate, in transizione, meno sviluppate. *La Basilicata, la Campania, la Calabria, il Molise e la Puglia* nel Mezzogiorno italiano continentale partecipano delle regioni meno sviluppate.

Aree svantaggiate sono altresì compresenti nelle regioni d'Italia, sia nelle regioni meno sviluppate che nelle altre. In tal senso l'Unione Europea ha invitato i paesi membri a dotarsi di una *“Agenda Urbana Nazionale”* e di una strategia volta a dirimere i nodi delle *“aree svantaggiate”*. L'agenda urbana nazionale e la strategia delle aree svantaggiate sono fra le due principali sfide territoriali con cui la politica di coesione 2014-2020 dovrebbe cimentarsi. Nella strategia enunciata dall'UE rilevanti appaiono i seguenti obiettivi prioritari dell'Agenda Urbana:

- a) Limitazioni al consumo di suolo e riqualificazione urbana;
- b) Le infrastrutture di trasporto e la mobilità sostenibile;
- c) Strategia europea in materia di clima ed energia (-20% delle emissioni di gas ad effetto serra; più 20% di efficienza energetica; almeno il 20% dei consumi di energia da fonti rinnovabili entro il 2020);
- d) Cultura, Università e smart cities;
- e) Lavoro e welfare. Correlando le Agende Urbane nazionali il Comitato delle Regioni potrebbe proporre *“un'agenda urbana integrata per l'UE”*.

L'Agenda può specificarsi ricorrendo a *“drivers”* dello sviluppo indicati nella strategia.

L'Italia ed i fondi strutturali

Tra l'Unione Europea e l'Italia si è sottoscritto nel Settembre 2014 l'Accordo di Partenariato 2014-2020⁴, che nelle finalità proposte vorrebbe mirare allo sviluppo territoriale.

La programmazione 2014-2020 assegna all'Italia una dotazione pari a 32.2 miliardi di euro, quota parte del fondo strutturale pari a 350 miliardi di programmato per il sostegno degli Stati membri.

Ulteriori investimenti di sostegno sono previsti **con finanziamento diretto operando attraverso il programma HORIZON 2020**, con dotazione finanziaria complessiva accessibile dagli stati membri di 80 miliardi di euro; il fondo JESSICA; gli investimenti speciale sull'energia sostenibile e l'efficientamento energetico onde perseguire la strategia del "no carbon" (20-20-20). Sulla dotazione vanno finanziati i vari programmi operativi nazionali, ovvero il Piano di Azione e Coesione; il Pon sistemi di politiche attive per l'occupazione, con dotazione pari a 2 miliardi e 176 milioni di euro; il Pon imprese e competitività, con 2.4 miliardi di euro destinati alle regioni in ritardo di sviluppo ed a quelle in transizione; il Pon infrastrutture e reti, con dotazione complessiva di euro 1.843.733.334 destinati alle regioni in ritardo di sviluppo; il Pon cultura con dotazione complessiva di 491 milioni di euro in prevalenza destinati alle regioni in ritardo di sviluppo ed a quelle in transizione; il Pon per la scuola con dotazione complessiva di euro 3.019.300.000; il Pon legalità con dotazione complessiva di 377 milioni di euro in prevalenza destinati alle regioni in ritardo di sviluppo ed a quelle in transizione.

Specifico significato assume il Pon città metropolitane, con dotazione finanziaria pari a 588.100.000 euro, di cui circa 425 milioni destinati alle città metropolitane site nelle regioni meno sviluppate. Le città metropolitane del Mezzogiorno italiano potranno ricevere investimenti sul fondo FERS pari a circa 326 milioni di euro, e sul fondo FSE pari a circa 100 milioni. Trattasi di importi modesti che mortificano lo spessore metodologico dell'Accordo di Partenariato, e la speranza di innovazione conseguente alla legge di istituzione delle città metropolitane (n. 56/2014). Occorrerà perseguire dotazioni finanziarie aggiuntive operando sia con gli ordinari investimenti, che con gli ulteriori fondi dell'Unione Europea disciplinati dai Programmi Operativi Regionali.

Nella gestione che verrà deliberata i criteri di selezione e concentrazione dovrebbero condurre ad un programma d'ambito settoriale finalizzato ad incrementare la capacità di government e governance. Gli ambiti tematici, quali la cura e tutela del paesaggio, dell'uso del suolo e della biodiversità (animale e vegetale); la valorizzazione e gestione delle risorse ambientali e naturali; la valorizzazione di beni culturali e patrimonio artistico legato al territorio; il turismo sostenibile; le energia rinnovabili; l'accesso ai servizi pubblici essenziali, possono acquisire prestazioni adeguate ricorrendo a strumentazioni definite da atti amministrativi, quali il "piano strategico metropolitano" ed "il piano territoriale generale", adeguatamente correlate a disposizioni amministrative volte a sollecitare l'unione o fusione di comuni, ed a disposizioni finanziarie controllabili dagli organi di governo nazionale, regionale e metropolitano.

Regioni	FESR	FSE	TOTALE
Abruzzo	115.754.890	71.251.575	187.006.465
Basilicata	413.015.666	144.812.084	557.827.750
Calabria (plurifondo)	1.529.877.755	254.339.876	1.784.217.631
Campania	3.085.159.382	627.882.260	3.713.041.642
Emilia Romagna	240.947.636	393.125.091	634.072.727
Friuli Venezia Giulia	115.389.592	138.213.907	253.603.499
Lazio	456.532.597	451.267.357	907.799.954
Liguria	196.272.620	177.272.384	373.545.004
Lombardia	485.237.258	485.237.258	970.474.516
Marche	168.691.644	143.989.809	312.681.453
Molise (plurifondo)	52.950.497	23.853.230	76.803.727
Bolzano	68.310.599	68.310.599	136.621.198
Trento	54.334.047	54.989.992	109.324.039
Piemonte	482.922.370	436.145.000	919.067.370
Puglia (plurifondo)	2.788.070.047	772.409.449	3.560.479.496
Sardegna	466.636.206	221.253.335	687.889.541
Sicilia	3.418.431.018	615.072.321	4.033.503.339
Toscana	396.227.254	366.481.608	762.708.862
Umbria	178.146.602	118.764.401	296.911.003
Valle d'Aosta	32.175.475	27.786.275	59.961.750
Veneto	300.155.358	382.015.911	682.171.269
TOTALE	15.045.238.513	5.974.473.722	21.019.712.235

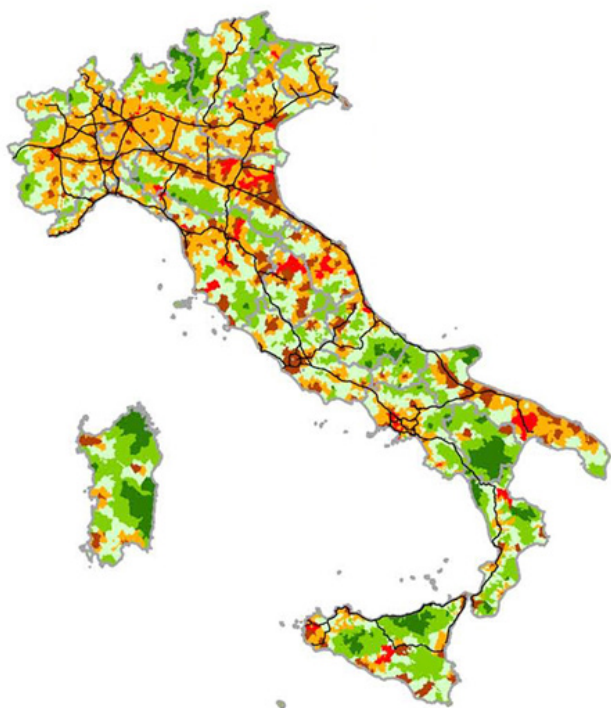
Fig. 2 - Tabella risorse Programmi Operativi Regionali per Accordo di partenariato 2014-2020, elaborazione FLC CGIL.

Nella Tabella non si riporta la contropartita nazionale che eleva usualmente di un terzo l'investimento a carico dell'Unione Europea

Fig. 3 - Le città metropolitane in Italia



Fig. 4, 5 - La classificazione delle aree interne sul territorio italiano



Aree Urbane ed Aree Interne

Sulla base della demografia territoriale e la disponibilità di servizi il governo ha operato la distinzione tra “aree urbane” che gravitano su polarità che producono servizi, da rafforzare, ed “aree interne” oggetto di declino demografico e modesta fruizione di servizi, anche esse da rivisitare. La strategia delle aree interne si fonda su individuazione delle aree critiche, e tra queste su selezione di ambiti su cui concentrare investimenti. Dai limiti dell’esperienza già svolta ci si è aperti alla percezione delle opportunità di sviluppo connesse a frammenti del territorio interno caratterizzati da elementi materiali ed immateriali, ed al partenariato pubblico-privato. Esempio di selezione di area interna nella regione Campania sono i 32 comuni che, dichiarando di associarsi, si sono definiti la “Città dell’Alta Irpinia”. Ma il metodo appare di estrema fragilità, per la esclusione dalla politica di coesione di vaste componenti delle aree interne. La pragmatica concretezza ha ispirato le decisioni, foriera di possibili innovazioni amministrative cui si perverrà sulla base dell’esperienza accumulata nel fare.

Classificazione Comuni	Numero comuni	%	Altitudine media (mt)	Popolazione	%	Variazione % 1971 - 2011	Superficie (Kmq)	%
Polo	217	2,7	148	20.983.786	35,3	-6,9	28.948	9,6
Polo intercomunale	122	1,5	195	2.986.161	5,0	14,8	8.606	2,8
Centura	3.568	44,1	219	22.135.047	37,2	36,0	83.982	27,8
Intermedio	2.360	29,2	399	8.832.422	14,9	12,2	88.187	29,2
Periferico	1.522	18,8	601	3.812.271	6,4	-6,7	72.829	24,1
Ultraperiferico	303	3,7	666	684.057	1,2	-11,8	19.521	6,5
Centri	3.907	48,3	187	46.104.994	77,6	11,4	121.535	40,2
Aree Interne	4.185	51,7	555	13.328.750	22,4	4,6	180.538	59,8
Totale	8.092	100,0	358	59.433.744	100,0	9,8	302.073	100,0

Il Piano Operativo della Regione Campania

Sottoscritto l’accordo di partenariato tra Governo italiano ed Unione, le Regioni italiane hanno elaborato i Piani Operativi, specificando gli investimenti da effettuare ricorrendo al Fondo FSE (Fondo Sociale europeo) ed al Fondo FERS (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale). Il programma di utilizzo del Fondo FSE 2014-2020 redatto dalla Regione Campania è stato approvato dalla Commissione il 20 Luglio 2015 Il Governo Regionale della Campania ha successivamente compiutamente definito la proposta di POR FESR approvata dall’Unione Europea nel Dicembre 2015. In questo quadro programmatico nazionale il sostegno dell’Unione Europea al perseguimento degli obiettivi narrati nel POR FESR ammonta a

Euro 3.085.159.382 (tre miliardi, ottantacinque milioni circa). Al perseguimento degli obiettivi concorre il cofinanziamento assicurato dallo Stato, dichiarato nel POR, che per il FESR ammonta a circa un miliardo, elevando la previsione di investimento a quattro miliardi e centotredici milioni circa. Il testo del POR Campania FERS è stato reso noto sulla rete web.

L'esposizione del Por Fesr si avvale di sezioni, ricondotti ai seguenti punti:

1. Strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva mirata al raggiungimento della coesione economica, sociale e territoriale;
2. Assi prioritari (pag 45-367);
3. Piano di finanziamento;
4. Approccio integrato allo sviluppo territoriale;
5. Esigenze specifiche delle zone geografiche particolarmente colpite dalla povertà o dei gruppi bersaglio a più alto rischio di discriminazione o esclusione sociale;
6. Esigenze specifiche delle aree geografiche affette da svantaggi naturali o demografici gravi e permanenti;
7. Autorità e organismi responsabili della gestione finanziaria, del controllo e dell'audit e ruolo dei partner pertinenti;
8. Coordinamento tra i fondi, il Fears, il Feamp, e altri strumenti di finanziamento dell'unione e nazionali e con la Bei;
9. Condizionalità ex ante;
10. Riduzione degli oneri amministrativi per i beneficiari;
11. Principi orizzontali;
12. Elementi distinti, pag. 512

Le precarie caratteristiche della Regione sono illustrate nella prima sezione, e sintetizzate attraverso i punti di debolezza, ed anche di forza, evidenziati attraverso la swot analysis.

La strategia per la programmazione dell'uso della dotazione finanziaria e degli investimenti connessi si fonda sulle correlazioni tra sostenibilità ed innovazione, articolando in Assi le correlazioni in conformità al seguente schema:

Campania innovativa:

- Asse 1, Ricerca ed Innovazione; Asse 2, ICT ed Agenda Digitale; Asse 3, Competitività del sistema produttivo.

Campania Verde: Asse 4, Energia sostenibile; Asse 5, Prevenzione dei rischi naturali ed antropici; Asse 6, Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale; Asse 7, Trasporti.

Campania solidale: Asse 8, Inclusione sociale; Asse 9, Infrastrutture per il sistema regionale dell'istruzione.

Tematiche trasversali, Strategie Territoriali

La territorializzazione dei nove assi suddetti si avvale di una strategia territoriale, descritta nell'Asse 10, Sviluppo Urbano Sostenibile, nel quale si specifica la "strategia urbana" e la strategia delle "aree interne".

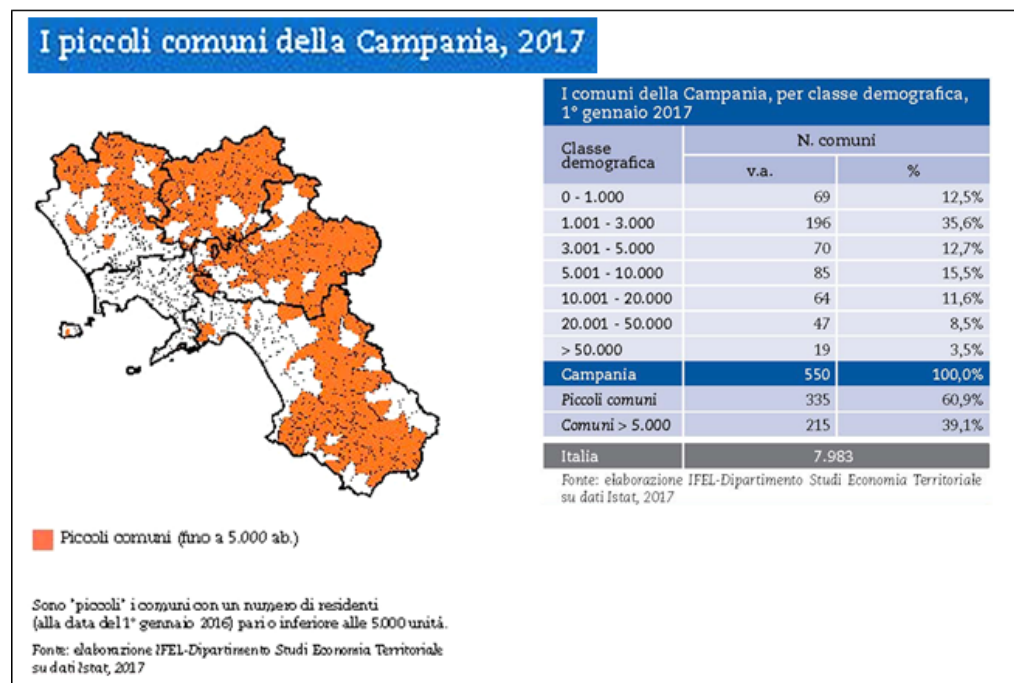
La strategia urbana risulta fondata sulla preventiva selezione di unità territoriali in-

dividuate come segue: il capoluogo regionale (il comune di Napoli) il cui potenziale di riqualificazione urbana va affrontato attraverso “Grandi Progetti”; le città di media dimensione (popolazione maggiore di 50.000 abitanti) in n. di 19, di cui 12 site nel perimetro della città metropolitana di Napoli; possibili aggregazioni sovracomunali di comuni (soglia minima 30.000 ab.ti).

La strategia delle “aree interne” si fonda su un’area prototipale, l’Alta Irpinia; e tre aree individuate in conformità alla strategia nazionale, ovvero Cilento Interno, Vallo di Diano, Titerno Tammaro.

Fig. 6 - I piccoli comuni della Campania.

(L’immagine è tratta dal volume “I Comuni della Campania” redatto per conto di Anci Campania, IFEL Campania, IFEL, a cura di IFEL, Fondazione ANCI, con il coordinamento di Andrea Ferri e Walter Tortorella, Capitolo Primo, Le Istituzioni, pag 12-13.)



Lo Sviluppo Urbano Sostenibile dà luogo a quattro possibili percorsi (drivers di sviluppo):

- contrasto alla povertà ed al disagio;
- valorizzazione dell’identità culturale e turistica delle città;
- miglioramento della sicurezza urbana;
- accessibilità dei servizi per i cittadini.

Nella strategia si contempla l’Asse 11, Assistenza Tecnica. Ciascun asse si disaggrega in obiettivi specifici, e si avvale di definitiva dotazione finanziaria.

I dieci Assi prioritari prescelti sono approfonditi nella Sezione 2 (pag. 45 - 367). Ciascun asse viene descritto attraverso le seguenti categorie e sigle.

- 2.A.1 Asse prioritario;
- 2.A.2 Motivazione;
- 2.A.3 Fondo;
- 2.A.4 Priorità di investimento.;
- 2.A.5 Obiettivi specifici corrispondenti alla priorità di investimento;

2.A.6 Azioni da sostenere nell'ambito della priorità di investimento;

2.A.7 Innovazione sociale, cooperazione transnazionale;

2.A.8 Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione;

2.A.9 Categorie di operazione

L'Asse 10 "Sviluppo Urbano Sostenibile" non trasmette la complessiva azione urbana, risultando classificati "grandi progetti" infrastrutturali nell'asse dell'"Energia Sostenibile" e nell'Asse "Trasporti". Nell'insieme l'investimento programmato nell'asse 10 annuncia la moltiplicazione di micro progetti per effetto della modestia dell'investimento (214 milioni di euro). Gli investimenti nell'Asse indicativi del sostegno dell'Unione Europea sono volti ad azioni nelle 19 città medie presenti in Campania (12 nel perimetro della città metropolitana, i quattro capoluoghi provinciali, e le restanti tre) attraverso sovvenzioni a fondo perduto e strumenti finanziari, per molteplici finali, quali rinnovo di infrastrutture pubbliche per l'efficienza energetica, infrastrutture per l'educazione e la cura della prima infanzia, altre infrastrutture sociali, sviluppo dell'attività delle imprese piccole e medie, sostegno all'imprenditorialità, all'incubazione, alle imprese sociali, accesso alle informazioni relative al settore pubblico, invecchiamento attivo e sanità elettronica, protezione, sviluppo e promozione di beni turistici pubblici, e di servizi turistici pubblici riportati nella Tabella 7) In parte si aggiunge a quanto previsto negli Assi 8 e 9.

L'investimento necessario al completamento dei Grandi Progetti, elencati nella Tabella 12.1, si computa nella dotazione finanziaria degli Assi 4-5-6-7 del POR Fesr , e ciò rafforza la tensione allo Sviluppo Urbano Sostenibile.

La Strategia Aree Interne sarà attuata attraverso quattro ITI, riferiti alle seguenti quattro aree: Cilento interno; Vallo di Diano; Terno Tammaro; Alta Irpinia identificata quale area pilota. Potranno selezionarsi ulteriori aree progetto.

I "Grandi Progetti", impostati nel ciclo 2007-2013 e in maggioranza confermati quali decisioni di investimento nel ciclo 2014-2020, dovrebbero completarsi entro il 2020. Il finanziamento del completamento si ripartisce tra gli Assi come segue: Asse 4, Metropolitana di Napoli Linea 1, Tratta Piscinola-Capodichino; Asse 5, Il fiume Sarno, Ripascimento del litorale del golfo di Salerno; Asse 6, I cinque grandi progetti ambientali; Centro Storico di Napoli sito Unesco, Mostra d'Oltremare Asse 7, Porto di Napoli, Porto di Salerno, tangenziale al Vesuvio.

Considerazioni

Nell'urgenza imposta dai richiami dell'Unione Europea, si è reso necessario definire il Programma Operativo Regionale FESR della Campania, redatto onde indirizzare il futuro per una crescita intelligente, coerente con le finalità di sviluppo sostenibile e resiliente.

La sua capacità di esplicitare "efficienza" si esplicita nella temporalizzazione della rendicontazione degli investimenti da realizzare attraverso progetti, con attenzione quindi

ai soggetti beneficiari ed attuatori. E' prevedibile che le sovvenzioni a fondo perduto, ed il credito di imposta, solleciteranno le piccole e medie imprese ad avvalersi dell'agevolazione pubblica; mentre è altresì prevedibile che gli enti territoriali riscontreranno gli impedimenti all'attuazione efficiente del programma di investimento, per le implicazioni del patto di stabilità ma non solo, tanto più se correlato alla fondazione di nuovi organismi nella forma di Unioni di comuni.

La sua capacità di esplicitare "efficacia" si desume dal riferimento ai trascorsi atti della programmazione regionale, e quindi alla continuità con le scelte del ciclo 2007-2013 da cui derivano i Grandi Progetti, e con la legge regionale n. 13 del 13 ottobre 2008 di approvazione del Piano Territoriale Regionale, i cui contenuti strategici risalgono agli albori del nuovo secolo. La città metropolitana, le connessioni interregionali, il piano di gestione dei siti Unesco, queste dimensioni non risultano nelle percezioni del PTR, anche in quanto successive alla sua elaborazione ed approvazione.

Il coordinamento della politica dei servizi acquisirebbe efficienza qualora correlato ai distretti socio sanitari perimetrati o da ripermire⁵ anziché ai Sistemi Locali di Sviluppo di cui al PTR. Le correlazioni con la pianificazione urbanistica e territoriale attivata dalle province risultano indefinite, demandate ad opportunità da verificare in corso d'opera. Gli investimenti previsti dall'Asse 10 sul comune di Caserta hanno senso se riferiti all'area centrale casertana delimitata nel vigente Piano Territoriale di Coordinamento, ambito nel quale si è prevista crescita demografica eccedente il bisogno locale con effetti sulla eccezionale consistenza dei fabbisogni della città metropolitana di Napoli. Ed analoghe considerazioni valgono per i territori interni o costieri della Regione.

Entrambi i riferimenti accentuano la "flessibilità" interpretativa nell'attuazione del POR FESR, flessibilità conseguente al realismo necessario volto a sovvenire alla caduta degli investimenti nella regione, riscontrato nei recenti anni della destrutturazione economico produttiva. La flessibilità può acquisire rigore operando attraverso il primato della politica. Le difficoltà dell'operare a monte conseguono dalla sagacia degli enti territoriali nel selezionare i progetti da candidare al sostegno pubblico, e dalla natura ed efficacia della valutazione e degli indicatori cui si ricorrerà. Indirizzi trasmessi ai comuni e potenziamento interno della struttura di valutazioni dovrebbero impegnare intensamente il governo regionale⁶.

ENDNOTES

1 Dal sito web “www.fforteprof.net” è consultabile e scaricabile la relazione sul tema “PREVENZIONE, TERRITORIO , PATRIMONIO: minacce, obiettivi, strumenti”, svolta nel Convegno sul tema “Dall'emergenza alla cultura della prevenzione: strategie di conservazione del patrimonio culturale”, Palazzo Gravina, Napoli, 13 Giugno 2017

2 Il sito “www.opencoesione.gov.it” riporta gli interventi concernenti il ciclo 2007-2013 completati, con pagamenti effettuati pari al 100% del costo del progetto, da cui si deduce il positivo esito degli investimenti nei settori indicati.

3 L'Organizzazione delle Nazioni Unite ha promulgato nel 2015 l'Agenda 2030 “Trasformare il nostro mondo” individuando le diciassette finalità di sviluppo sostenibile condivise da 193 nazioni che aderiscono all'ONU, cui ha fatto seguito nel 2016 sulla base di “UN Habitat for a Better Urban Future” l'Agenda Urbana del XXI secolo

4 L'Accordo di Partenariato 2014-2020, Italia, Sezione 3-4, settembre 2014, stipulato con l'Unione Europea annuncia l'Agenda Urbana nazionale, riferimento di politiche concernenti le Aree urbane, le Aree interne (pag 662) volte a promuovere “sviluppo sostenibile di lunga durata con cui la politica di coesione 2014-2020 intende cimentarsi. L'Agenda urbana si fonda su una strategia comune di livello nazionale finalizzata a rafforzare alcune funzioni di servizio che i poli urbani offrono al resto del paese, ed è volta a risolvere alcune problematiche specifiche delle grandi agglomerazioni attraverso il potenziamento e l'innovazione nell'offerta di servizi a cittadini e imprese. La strategia per le Aree interne porta a sollecitare territori periferici ed in declino demografico, spesso connotati da vocazione prettamente rurale, verso obiettivi di rilancio socioeconomico, anche agendo, simultaneamente, sul rafforzamento e la razionalizzazione della gestione dei servizi collettivi essenziali e di cura del territorio. Entrambe le politiche richiedono un'innovazione di metodo nella filiera attuativa che è parte sostanziale della rispettiva portata trasformatrice.” La “Relazione annuale sulla Strategia nazionale per le aree interne” presentata nel luglio 2015 al Cipe dal Sottosegretario di Stato alle Presidenza del Consiglio Claudio De Vincenti illustra la sperimentazione avviata sulle aree interne. La strategia delle aree interne si fonda su individuazione delle aree critiche, e tra queste su selezione di ambiti su cui concentrare investimenti. Ma il metodo appare di estrema fragilità, per la esclusione dalla politica di coesione di vaste componenti delle aree interne. La pragmatica concretezza ha ispirato le decisioni, foriera di possibili innovazioni amministrative cui si perverrà sulla base dell'esperienza accumulata nel fare.

5 Questa constatazione conduce a porre in evidenza le opportunità conseguenti alla legge 8 novembre 2000 n. 328, legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. La solidarietà ispira la legge, finalizzata a “promuovere interventi sociali, assistenziali e socio-sanitari che garantiscano un aiuto concreto alle persone ed alle famiglie in difficoltà”, operando attraverso perimetrazione della zona, e formulando e gestendo il Piano Sociale di Zona, piano regolatore dei servizi socio-sanitari, ad efficacia triennale con aggiornamenti periodici.

6 Istituto Nazionale di Statistica, “RAPPORTO ANNUALE 2017, La situazione del Paese”, Roma, 2017, Cap. 2 La definizione dei gruppi sociali e le loro caratteristiche economiche, pag. 51 e seg.ti.

REFERENCES

- Bohme K., Doucet P., Komornicki T., Zaucha J., “How to strengthen the territorial dimension of Europe 2020 and the EU Cohesion Policy”, Report based on the Territorial Agenda 2020, prepared at the request of the Polish Presidency of the Council of the European Union, web.
- Bussi C. (2016), “Unione Europea-Fondi Ue, via alla programmazione 2014-2020”, in il Sole 24 ORE del 21 ottobre 2016.
- Commission Reports, pubblicati nel Bollettino UE, Press releases database, su rete web.
- Commissione Europea (2014), “Le politiche dell’Unione Europea: Politica regionale”, Bruxelles, 2014, rete web
- Commissione Europea (2013), “Regolamento (UE) N. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, approvato il 17 Dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali
- Commissione Europea (2014), Decisioni di esecuzione della Commissione n. CC1 20141T16M8PA001, approvazione di determinati elementi dell’accordo di partenariato con l’Italia, del 29.10.2014.
- Commissione Europea (2014), Decisioni di esecuzione della Commissione n. CC1 20141T16RFOP007, approvazione di determinati elementi del programma operativo “Campania”, il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale nell’ambito dell’obiettivo “Investimenti a favore della crescita e dell’occupazione” per la regione Campania in Italia, del 1.12.2015.
- Forte B. (2015), “Laudato sì, Sulla cura della casa comune”, Introduzione a *Commenti all’Enciclica* di Piero Stefani, Roberto Rusconi, Salvatore Natoli, Dario Antiseri, Fulvio De Giorgi, Giovanni Santambrogio, Piero Gibellini, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2015.
- Forte F., “La strategia dell’Unione Europea: la politica di coesione 2014-2020”, edito su Academia. Edu, Novembre 2015.
- Forte F., “La strategia dell’Unione Europea: la politica di coesione 2014-2020, il POR della Regione Campania”, sul blog www.fforteprof.net, e su Academia edu, Febbraio 2016.
- Forte F., “La strategia dell’Unione Europea: la politica di coesione 2014-2020, il POR della Regione Calabria”, su Academia edu, Novembre 2016.
- Forte F., “Sugli squilibri territoriali italiani: considerazioni sulla politica di coesione 2014-2020 dell’unione Europea”, comunicazione al seminario indetto dalla Società Italiana di Estimo e Valutazione sul tema “L’influenza dei percorsi valutativi dell’Enciclica Laudato sì”, Roma, Aprile 2016, pubblicata nel blog “www.fforteprof.net”
- Forum PA 2017 “L’ Europa concreta : gli strumenti URBACT ed URBAN INNOVATIVE ACTIONS per lo sviluppo urbano sostenibile”, 25 maggio 2017, le relazioni sono ascoltabili dal Programma congressuale, riportato nella rete web.
- Imperiali E. (2015), articolo intervista con il Presidente della Commissione Bilancio della Camera, on.le Francesco Boccia, in “Mezzogiorno Economia”, di Lunedì 26 Ottobre 2015 pg VII
- Istituto Nazionale di Statistica, “Forme, livelli e dinamiche dell’urbanizzazione in Italia”, Roma, 2017
- Lampugnani R. (2013), servizio dal titolo “Fondi Ue, 2012 ok, ma ora si cambia: solo opere specifiche. Il ministro Barca: Basta sprechi, per questo il nuovo ciclo non dovrà basarsi su programmi generici. Nei prossimi tre anni restano da spendere circa 23 miliardi al Sud”, in Mezzogiorno Economia, allegato al Corriere del Mezzogiorno di Lunedì 14 Gennaio 2013, Primo Piano, Sviluppo e Territorio pag II-III
- Martinele F. (2016), “Le politiche dell’Unione Europea”, Edizione Simoni, ottava edizione, 2016
- Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, “Cambia il clima, Cambia il mondo: L’Accordo globale di Parigi spiegato dai protagonisti”, a cura di Salvatore Bianca, allegato di SETTE, supplemento della testata Corriere della Sera del 10 Giugno 2016, n. 23RCS MediaGroupS.p.A.
- Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, “Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici PNACC”, prima stesura per la consultazione pubblica, Luglio 2017.

- Monti L. (2016), “Politiche dell’Unione europea: la programmazione (2014-2020)”, Louis University Press
- Papa Francesco, “LAUDATO SI’, Enciclica sulla cura della casa comune”, Guida alla lettura di Carlo Petrini, Edizioni San Paolo, Milano, 2015.

Web sites

- www.opencoesione.gov.it
- www.fforteprof.net

Francesco Forte

University Federico II of Naples

fforteprof@libero.it; www.fforteprof.net

(Naples, 1939), architect, Full Professor in Town Planning until the 2009 in the University of Naples “Federico II”, director of the “Interdepartmental Research Center in Town Planning A. Calza Bini” since 1991 and since 2004 to 2009 of the Department of Conservation of Architecture and Environment. ICOMOS and INU member. Author of many essays about town planning, landscape, urban design, regional and metropolitan planning, TDR principles and Threshold evaluation methods. Consultant for regeneration and redevelopment of brownfields in Colleferro (Rome).

Abstract

Urban regeneration in the UE through the reciprocal relationship between greenfield FDI and smart cities

Stefano de Falco

Abstract

During the last three decades, the European Union has paid increasing attention to the key role that cities play in the development of the European territory and their potential contribution to addressing the economic, climate, environmental and social challenges that the UE continues to face .

This tendency to place cities within broader, even supranational, scenarios is due to the fact that the phenomena of globalization and the predominance of an economy now more based on the intangible than on the exchange of physical goods has led to a disintegration vertical of productive processes, which apparently could weaken the role of



the cities themselves, but at the same time triggered a great concentration of resources in the nodes of management of supranational processes, with consequent amplification of urban value. These nodes are made up of cities with certain characteristics that make them, even through urban regeneration processes, intelligent cities.

This theme can be approached with different metrics and from different points of view. In the proposed work, the path of analysis followed is given from the research regarding the eventual mutual correlation between FDI, Foreign Direct Investments and urban regeneration driven by a smart cities perspective.

KEY WORDS

Geography of innovation, urban regeneration, smart city, FDI foreign direct investments.

La rigenerazione urbana nell'UE attraverso la relazione tra investimenti diretti esteri (FDI) e le smart cities

Negli ultimi tre decenni l'Unione europea ha prestato sempre più attenzione al ruolo fondamentale che le città svolgono nello sviluppo del territorio europeo e il loro potenziale contributo per affrontare le sfide economiche, climatiche, ambientali e sociali con le quali l'UE continua a confrontarsi.

Questa tendenza a collocare le città all'interno di scenari più ampi, anche sovranazionali, è imputabile al fatto che i fenomeni di globalizzazione e il predominio di un'economia ormai basata più sull'intangibile che sullo scambio di beni fisici, ha determinato una disintegrazione verticale di processi produttivi, cosa che apparentemente avrebbe potuto indebolire il ruolo delle città stesse, ma contemporaneamente ha innescato una iper-concentrazione di risorse nei nodi di gestione dei processi sovranazionali, con una conseguente amplificazione della valenza urbana. Tali nodi sono costituiti da città con determinate caratteristiche che le rendono, anche attraverso processi di rigenerazione urbana, città intelligenti.

Tale tema può essere approcciato con diverse metriche e sotto diversi punti di vista. Nel lavoro proposto l'analisi seguita è quella della ricerca della eventuale mutua correlazione tra investimenti diretti esteri e rigenerazione urbana secondo la prospettiva delle smart cities.

PAROLE CHIAVE

Geografia della innovazione, rigenerazione urbana, città intelligenti, investimenti diretti esteri.

Urban regeneration in the UE through the reciprocal relationship between greenfield FDI and smart cities

Stefano de Falco

1. Introduction. From Urban regeneration to smart cities

The past few years have been characterized by very high growth of FDI that have exceeded both world output and world trade. The growth of international production is driven by economic and technological forces. It is also driven by the ongoing liberalization of FDI and trade policies. In this context, globalization offers an unprecedented opportunity for developing countries to achieve faster economic growth through trade and investment (Osano and Koine, 2016). In the period of 1970s, international trade grew more rapidly than FDI, and thus, international trade was more popular than other important international economic activities (Rutihinda 2007). This situation changed dramatically in the middle of the 1980s, when world FDI started to increase sharply. In this period, the world FDI has increased its importance by transferring knowledge and technologies and establishing marketing and procuring networks for efficient production and sales internationally (Swenson 2004). Through FDI, foreign investors benefit from utilizing their assets and resources efficiently, while FDI recipients benefit from acquiring knowledge and technologies and from getting involved in international production and trade networks. In the past, the determining factor for a particular firm to establish production facilities abroad has been the prospect of earning higher profit which has induced firms to invest abroad, primarily because of lower labor costs whereas traditional theories on trade and investment assumed that factors of production, such as labor and capital, were not internationally traded (Rutihinda 2007).

Damooei and Tavakoli (2006) argue that FDI is critical as it provides a major source of capital which brings with it up-to-date technology contributing to economic growth.

It would be difficult to generate this capital through domestic savings, and even if it were not, it would still be difficult to import the necessary technology from abroad, since the transfer of technology to firms with no previous experience and high knowledge of using it is difficult, risky, and expensive (Sharma and Gan, 2004).

So, in this frame, it seems evident that a city to become smart city, based both on the more advanced technologies and both on the more high knowledge, must attract FDI.

A multitude of definitions of smart city exist, however, none are universally acknowledged (Wall and Stavropoulos, 2016). Previous analogies include intelligent city, knowledge city, ubiquitous city, sustainable city and digital city (Cocchia 2014). More importantly, in terms of content, strong differences exist, e.g. the role of technology in linking people and institutions (Belissent and Giron 2013; Nam and Pardo 2011; Coe, Paquet, and Roy 2000); the importance of human capital in bridging the gap between education

and productivity (Florida and Mellander 2012; Storper and Scott 2009; Shapiro 2005); and the need for greater environmental consideration in city planning (Fitzgerald 2010). Most of these definitions are based on standard indicators, such as education levels, creative class, mobility, ICT and environmental quality (Caragliu, Del Bo, and Nijkamp 2011), and do not specifically differ from previous conceptions of urban progress, e.g. sustainable cities. More importantly, these definitions are unable to accommodate the contemporary urgency for cities to understand their changing position within a highly globalized economic system. Therefore, it is evident that a unique, academic smart city definition does not yet exist (Hemment and Townsend 2013). A tentative bridge between these literatures is found in treating smart cities as multilayered territorial systems to maximize problem-solving capacities (Komninos 2002, 2006).

Smart city literature generally defines social, economic, technological political and environmental characteristics that make a city smarter than others (Caragliu, Del Bo, and Nijkamp 2011), while world city network literature stresses that the success of a city is increasingly conditional to its relative position within worldwide networks, in which cities are connected through multiple globalized flows, comprising inter-urban movements of capital, knowledge, information, people and ideas (Sassen 1991; Knox and Taylor 1995; Alderson and Beckfield 2004; Coe et al. 2004; Derudder et al. 2010; Wall and van der Knaap 2011). FDI play a key role in global network in which cities can competitively excel (Grimwade 2000; Rugman and Verbeke 2005). The higher a city's relative position in FDI attraction, the more stable its economy, and the more likely investors will continue to invest there in future (Wall and Burger 2013; Wall et al. 2015). In network studies, this characteristic is known as preferential attachment (Barabási 2003; Boschma and Ter Wal 2009) and can be derived from network centrality measures acknowledged (Wall and Stavropoulos, 2016). Nonetheless, besides network measures, urban 'smartness' will also persist to be conditional to territorial characteristics, e.g. social, economic, technological, political and environmental location factors (Kitson, Martin, and Tyler 2004; Wall and Burger 2013).

The concept of urban regeneration through the reciprocal relationship between greenfield FDI and smart cities could be analyzed starting from the settlement of this question: for which strategic geographic location's choice it could be better to opt for FDI targeting? The choice related to the opportunity to contribute to the efficiency of an already existing city with enormous potential level of innovation and rich in human capital, creativity, and relationships to make it an innovative city with efficient services, or to search for a new city already built according to modern smart criteria with already efficient services but without a city identity and without native citizens? In both cases there are advantages and disadvantages.

Let's start to consider the fact that, on average, greenfield projects have a budget up to ten times greater than the brownfield project budget (Alcatel-Lucent, 2011), therefore, they require generous investments and industrial policy choices (Alawadhi et al., 2012; Copenhagen Cleantech Cluster, 2012). Furthermore, consider the exclusive excellence of maximum efficiency as the polar star for a new city, could lead to numerous negative

externalities that would hardly make the city a sustainable city, such as those related to social issues, such as social cohesion and quality of life, (Angelidou 2014, 2015; Bria, 2012; Lind, 2012; Ratti & Townsend, 2011).

The phase related to the fruition of high efficiency services does not provide for a purely technological dependence, easily replicable in other urban contexts, but it is closely linked to the human factor, the habits of citizens, ethical, moral, religious, and behavioral that change themselves from town to town and therefore the choice to design an innovative city without consider those who will be their citizens, is a process affected by many risks (Pike Research, 2011; Sassen, 2011; Townsend, Maguire, Liebhold, & Crawford, 2010).

In existing cities with a strong vocation to innovation but with low efficiency and smartness of their urban services, they could be discovered the benefits just deriving from an already consolidated stakeholder ecosystem (Robinson, 2012), which highlights commitment and the will of the citizens to make their city more smart but also characterized by better life, ie socially sustainable (Bria, 2012; Paskaleva, 2011; Sassen, 2011; Townsend et al., 2010).

The design of innovative actions in existing cities consists into targeted and thought-out actions for citizens' services (platforms and applications) without the need of large investments in smart infrastructures (Garner and Dornan, 2011; Walravens, 2011).

Finally, to close the critical / opportunity framework of existing cities in which to implement actions to make them more smart, some of the opposing elements to which these actions have to face, are also reported:

- the complex ecosystems made by people, institutions and stakeholders need major organizational efforts in the first phase and significant disciplinary efforts in the regime situation where it is necessary to educate citizens to new behaviors and to new ways of fruition of urban services (Angelidou 2014, 2015; Bélissent, 2010; Ratti & Townsend, 2011);
- the use, by revamping, of an existing city's infrastructure could be an obstacle to the creation of a smart urban morphology (Angelidou 2014, 2015; Bélissent, 2010; Pentikousis, Zhu, & Wang, 2011);
- unlike new implementations where the priorities of intervention actions are set at the design stage by simulation tools that optimize their efficaciousness and their efficiency, in existing cities the order of priorities comes from real needs already consolidated in the community and this can lead to a non-linear development (Bélissent, 2010).

Beyond the assessments based on the advantages and disadvantages summarized, FDI orientation strategy towards some territories rather than others is linked to urban regeneration phenomena through the knowledge workers also named k-workers (De Falco, 2014, 2015).

In internationalization processes, companies seek places where the k-workers wish to live because, as Moretti (2013) argues, in this knowledge economy, the past Fordist paradigm that the workers follow the business it is not more realistic, but now are the companies that prefer as a strategy to follow the workers, particularly the k-workers.

Therefore, the virtuous circle that links FDI to urban regeneration closes with the assertion that K-workers are creative and oriented towards modern and sustainable scenarios, such as those offered by cities in which regeneration processes or newly established smart cities are in progress.

An example of newly urban kernels already thought, designed and realized according to sustainable criteria, is that of the green community near Amsterdam.

It is a fully-fledged community that can generate its own energy, produce its own organic food and recycle waste, towards a new paradigm of sustainable living. The pilot shipyard now ready is in Almere at the gates of Amsterdam. Californian ReGen Villages, the promoter of the operation, will extend the concept in Sweden, Norway, Denmark and Germany.

ReGen means regeneration, in which the outputs of a system open up other ports. In response to resource shortages, the growing global food crisis and security and CO₂ emissions, the concept has a holistic approach that combines a variety of innovative technologies: renewable energies, local organic food production, vertical aquaculture agriculture, recycling waste and water management, towards a new ecosystem.

In this scenario it could be useful classify the topic regarding the development of a smart city in which FDI could be oriented.

Osano and Koine (2016) summarized the characteristics proper to a smart city as follows:

1. The “utilization of networked infrastructure to improve economic and political efficiency and enable social, cultural, and urban development,” (Hollands, 2008), where the term “infrastructure” indicates business services, housing, leisure, and lifestyle services, and ICTs (mobile and fixed phones, computer networks, e-commerce, and Internet services).
2. An “underlying emphasis on business-led urban development” (Hollands, 2008). According to several critiques of the concept of the smart city, this idea of neo-liberal urban spaces, where business-friendly cities would aim to attract new businesses, would be misleading. However, although caveats on the potential risks associated with putting an excessive weight on economic values as the sole driver of urban development may be worth noting, the data actually shows that business-oriented cities are indeed among those with a satisfactory socio-economic performance.
3. A strong focus on the aim of achieving the social inclusion of various urban residents in public services (e.g., Southampton’s smartcard). This prompts researchers and policy makers to give attention to the crucial issue of equitable urban growth.
4. A stress on the crucial role of high-tech and creative industries in long-run urban growth. This factor, along with “soft infrastructure” (knowledge networks, voluntary organizations, crime-free environments), is the core of Richard Florida’s research (1995, 2002). The basic idea in this case is that “creative occupations are growing and firms now orient themselves to attract the creative” (Hollands, 2008: 309). Employers now prod their hires onto greater bursts of inspiration.
5. Profound attention to the role of social and relational capital in urban development.

A smart city will be a city whose community has learned to learn, adapt, and innovate (Coe et al., 2001). People need to be able to use technology in order to benefit from it: this refers to the absorptive capacity literature. This concept has been applied to different economic relations at different levels of spatial aggregation.

6. Finally, social and environmental sustainability as a major strategic component of smart cities. In a world where resources are scarce and where cities are increasingly basing their development and wealth on tourism and natural resources, their exploitation must guarantee the safe and renewable use of natural heritage. This last point is linked to the third item, because the wise balance of growth-enhancing measures, on the one hand, and the protection of weak links, on the other, is a cornerstone for sustainable urban development.

2. FDI in Europe

According to neoclassical theory, foreign direct investments contribute to the increase in capital accumulation in the countries that attract them, making their primary production more efficient by the transfer of advanced technologies. According to the endogenous growth's theory, FDI are the "carrier", expressed by advanced technologies, of spillover on the accumulation of new production know-how.

As a result of their relevant effects, numerous empirical studies have been carried out on FDI over the past fifteen years to verify the existence of their alleged "virtuous relationships" with growth. These studies do not always show the existence of a positive correlation between FDI and the phenomenon of economic growth. The inconcludence of the results of empirical studies is due particularly to the heterogeneity of the aggregate FDI without considering the difference between the two categories of investment: greenfield investments characterized by their use in new productive activities, and those that were used for the acquisition, through shareholdings, of proprietary control by multinational companies of preexisting production activities. The two structurally different FDI categories have a different impact on economic growth: greenfield investments generate new "assets," while those that translate into equity holdings contribute to create only a change in the ownership structure of existing assets. In other words, greenfield investments contribute to increasing physical capital, while equity investments usually increase the efficiency of the participating productive activities. For this reason, the governments of the countries attracting foreign direct investments are generally favored towards greenfield investments, but tend to close to the takeover of shareholdings by foreign multinationals, for fear that the managerial decisions of the latter may cause loss of jobs, local resources and national sovereignty over productive activities considered strategic. With reference to all "new production facilities and/or R&D facilities (which are also close to existing but not the only extension of the latter), which the foreign multinationals carried out in the Italian manufacturing industry sectors, in the time window between 1998 and 2012, it has been estimated that greenfield investments

weighed 88.40%, while those in R&D activities weighed for 11.60% (Mariotti and Mutinelli, 2016). The fall, over the period considered, has been marked and the contraction of the number of initiatives has been estimated at about 68% of the total. The decline in greenfield investments was no different from the overall fall in FDI, estimated at 66% of the total. According to Mariotti and Mutinelli, the negative trend of overall IDEs (those realized in new activities and those realized in changes in the ownership control of pre-existing assets), rather than deriving from the propensity of external multinationals to prefer greenfield investments than those participating in assets Existing productions were due to the sharp deterioration of the country's attractiveness, not only the current crisis, but also the complex of decline that characterized the complex evolution of the

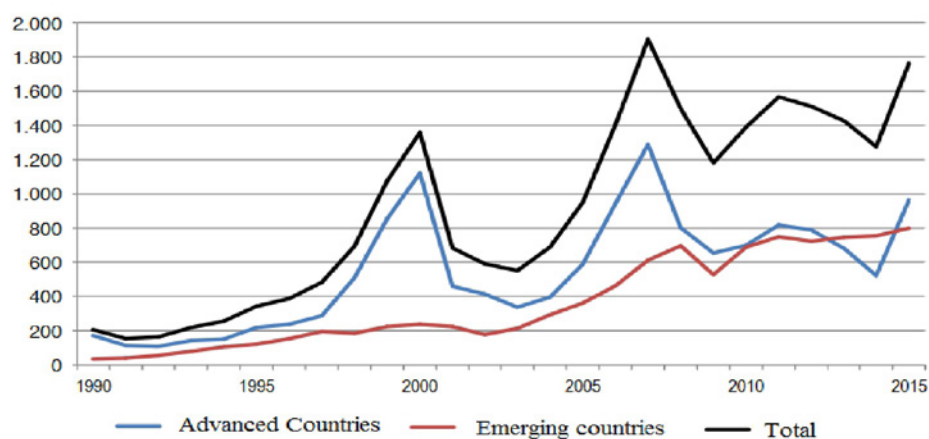


Fig. 1 - Worldwide FDI input streams and their breakdown by group of Economies, 1990 2015 (USD billions). Source: Istituto nazionale per il Commercio Estero, elaborations on UNCTAD data (2016).

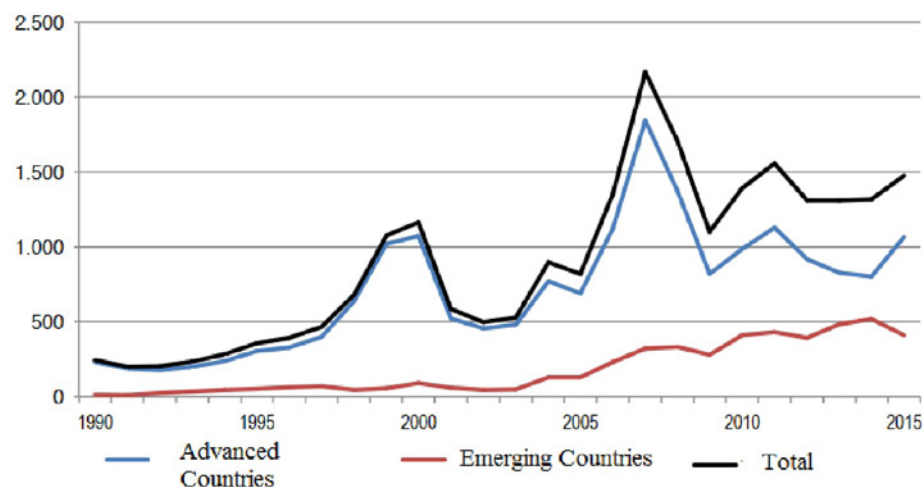
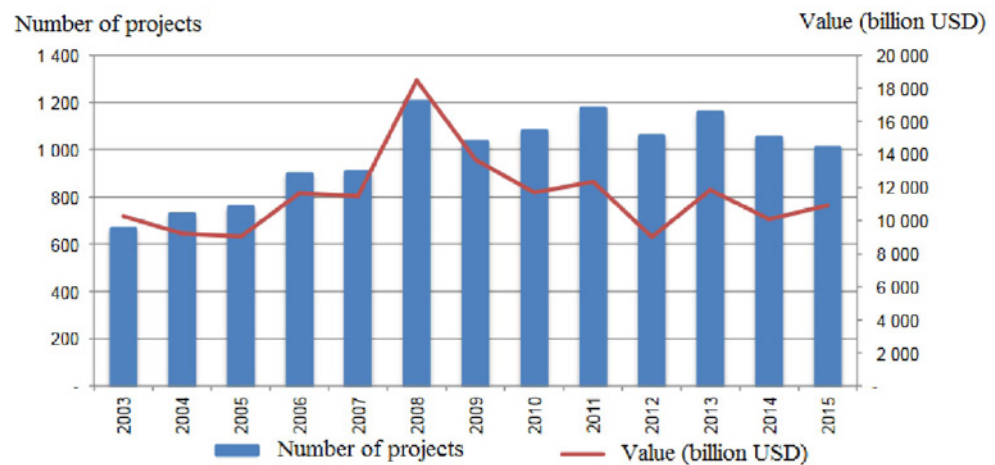


Fig. 2 - Worldwide FDI output streams and their breakdown by group of Economies, 1990 2015 (USD billions). Source: Istituto nazionale per il Commercio Estero, elaborations on UNCTAD data (2016).

Fig. 3 - Number of direct greenfield investment projects and expanding into the world and their value, 2003-2015. Istituto nazionale per il Commercio Estero, elaborations on FDI Markets UNCTAD data (2016).



economic situation since the end of the Second World War, Italy at the margins of large global investment flows.

Other characteristics of greenfield investments made in Italy and highlighted relate to origin: those originating from foreign-country households in Europe (EU15) amounted to 61.70% of the total, followed by those of subjects with mother-house in the USA (17.80%) and mother-house in Asia (8.10%), mostly of Japanese origin, considering that China and India have started the industrial shopping in Italy alone in recent years (Mariotti and Mutinelli, 2016). From the point of view of the production sector, FDI were mainly oriented towards the branches of the chemical-pharmaceutical and to the computers and electronic and optical products, while from the point of view of their geographical destination, the total of FDI (identical to new assets and shareholdings in pre-existing assets) have been predominantly localized in the Northeast regions of the country, less in the Center and more Less in the South and in the Islands. Greenfield investments should, in fact, deserve special attention, given that those who carry them could play a complementary role to national entrepreneurship, whose decline is partly due to the fact that it has long been preferable to the certainty of its propensity to capture rents, rather than producing profits.

We see now the European situation.

Greenfield FDI flows into UE countries account for a non-negligible share of total UE FDI. They create new capital assets and additional production capacity which are important elements to support the transition to a stronger European growth path (Canton & Solera, 2016). Investments in tangible and non-tangible assets are an important driver of economic growth. While the European economic recovery is ongoing, total investment remains weak in most UE Member States. This is worrying because investment is both a key component of the economy's production capacity and an important source of aggregate demand. Total FDI flows (i.e. greenfield investments and mergers & acquisitions) show a rapid increase in the pre-crisis period between 2004 and 2007,

followed by a sharp fall during the global financial crisis and a further reduction during the euro area crisis. In 2013, total FDI in the UE amounted to 1.4% of UE GDP, which was substantially below the pre-crisis peak. Greenfield FDI has been decreasing almost continuously since 2008, but the decline has been more gradual than for total FDI. Also the gap between greenfield FDI and total FDI has diminished abruptly, suggesting more limited M&A activities in recent years. When we look at the composition of greenfield FDI flows in terms of origin's region, the scenario shows that since 2012 the largest share of FDI has come from outside the UE. Indeed, during the 2004- 2011 period intra-UE flows were larger than flows from non-UE countries but the share coming from non-UE countries has steadily risen since 2007, going from 37% in 2007 to 54% in 2014. This could be explained by two facts. First, the economic recession may have halted European firms' expansion plans. Second, the declining share of intra-UE greenfield FDI may also reflect the natural adjustment after an exceptional increase in intra-UE FDI flows caused by UE enlargement in 2004 and 2007, combined with strong economic growth during that period. In fact, Poland, Romania, Bulgaria and Hungary were among the ten main recipients of UE greenfield FDI flows over the period 2004-2008 (e.g. PL attracted the second largest share of UE greenfield FDI). Greenfield FDI peaked in 2008. This seems an atypical year with an unexpected greenfield FDI boom.

In 2008 the UK attracted the largest volume of inflows, followed by RO, DE and PL. Most of the greenfield FDI projects in the UK were in the electricity and construction sectors (30% and 22%, respectively, of total greenfield FDI flows to the UK). Those investments mainly came from European countries. In the case of electricity they were directed to the wind electric power subsector, with companies such as RWE, Iberdrola and Dong Energy being the main investors. The United Kingdom has been by far the largest beneficiary of greenfield FDI in Europe, followed by Spain and Poland. Furthermore, the UK managed to expand its share in 2014 to almost one third of total greenfield FDI in the UE. Germany only appears fourth. Interesting is the case of Italy that attracts less FDI than its size would suggest (though in 2014 greenfield FDI inflows grew by 31% compared to 2013). Zooming into extra-EU greenfield FDI inflows into European economies, the US is the largest investor in the EU, accounting for around 50% of total extra-EU greenfield FDI inflows, followed by China, Japan, Switzerland and India. China has been steadily increasing its share over the last years, from a share close to zero in 2003 to more than 10% in 2014. It has thereby surpassed Japan, India and Russia. The main UE recipient of Chinese greenfield FDI is the UK (accounting for 50% of Chinese FDI into the EU). These patterns show that there is a growing volume of investments coming from new sources of FDI such as China and India. These countries are becoming increasingly active in Europe through FDI, and not only via exports. As highlighted by Coconi, Sapir and Zanardi (2010), this is a natural path in which FDI follows previously developed export activities. Nevertheless, despite the more intensive investment activity coming from these emerging countries, the general trend in greenfield inward FDI to EU is still driven by traditional investors: US and main European investors DE, FR, UK, NL and ES. Flows are very volatile from year to year which makes the analysis of

short-term developments in FDI difficult. During the economic recession the volume of investments fell well below pre-crisis levels, except for the UK, and the recovery over the 2013-2014 period seems to be modest. If the economic recession had been the only explanation for the decline of greenfield FDI, one could expect these declines to be concentrated in the sub-set of EU countries that have been through financial market stress and/or under financial assistance (e.g. Ireland, Greece, Portugal and Spain). This has, however, not been the case. The decline in greenfield FDI has also been concentrated in some of the traditional main FDI recipients (DE and FR) and largest economies.

Today, greenfield FDI flows remain 50% below the peak levels reached in 2008. Nonetheless there have been significant differences between countries and regions. European countries (with the exception of UK) saw the biggest decline while the US is experiencing a quick recovery. It would therefore not be accurate to view the large decline of FDI flows into European countries as a purely cyclical or crisis-related phenomenon. In addition, some EU countries were not able to attract substantial FDI flows even before the crisis. A more appropriate explanation is that the low inflow of investments into Europe may be linked to structural competitiveness deficits. Therefore, more FDI could be attracted through improvements in the innovative climate offered by smart cities. Indeed, the environment in which smart cities operate is particularly relevant for investment decisions. This is particularly true for greenfield investments decisions as they generally reflect long-term strategic planning. Measures to reduce red tape and improve the regulatory framework could foster investment, and thus lift growth in the long run, but also boost economic activity and help the recovery in the short run.

This has important implications for formulating appropriate policy responses to get Europe back on a healthy investment path based on urban regeneration.

The main questions on which base the analysis on the relationship between FDI and smart cities are the following: when the positive impacts of FDI become evident? When the economic, social and technological growth could be clearly detected? According to Klein and Rosengren (1994), economic growth is the increase of per per capita GDP or other measures of aggregate income, typically reported as the annual rate of change in real GDP. Economic growth is driven mainly by improvements in productivity, which involves producing more goods and services with the same inputs of labor, capital, energy, and materials. Economists draw a distinction between short term economic stabilization and long-term economic growth. The topic of economic growth is primarily concerned with the long run. The short-run variation of economic growth is termed the business cycle. The overall state of the economy fluctuates in all countries (Phillips and Obwana 2000). An economy can be characterized by innumerable statistics on its demographic, economic, technological and institutional features (Sharma and Gani 2004). The stock of knowledge includes not only the scientific knowledge, its distribution in the operations, and its application to solving problems of economic changes but also the beliefs that influence the choices made to mitigate the effects of economic changes. That stock of knowledge determines the potential upper bound of the well-being of the service industry specifically on the banks (Melitz and Gianmarco 2008). A smart city could

be able to catch the attention of foreign investors if it become a hub status in financial services, trade, shipping, and logistics. Policy makers and scholars have argued that FDI can have important positive effects on a host country's development effort already in the short period (Damooei and Tavakoli 2006). Over a long period of time, FDI are able to create many externalities in the economy in the form of benefits available to the whole economy through transfers of general knowledge, specific technologies in production and distribution, industrial upgrading, work experience for the labor force and the establishment of finance-related and trading networks, and the upgrading of telecommunications services.

3. Greenfield FDI: the case of “Industrie Cartarie Tronchetti S.p.A. (ICT S.p.A.)”

In the past paragraphs we highlighted the need of cities becoming smart cities to improve their wealth level. Caragliu (2016) and other authors showed the strongly relationship between the availability of public transportation (normalized by the city area) and the level of wealth measured with per capita GDP in PPS. They analyzed European smart cities and in their analysis the city of Stockholm was excluded from the original dataset as it behaved as an outlier, with an outstandingly high density of public transportation. With the inclusion of Stockholm the interpolation line between these two factors would become even steeper. It is quite evident that an efficient net of public transportation is associated with high levels of wealth. Although the direction of causality in this relation may go both ways, it seems reasonable to think that a dense public transportation network may help to reverse the negative effects of urban density, thus at least partly releasing the pressure this exerts on the urban landscape and reducing the costs associated with congestion.

To propose a real case useful to disclose the relationship between this highlighted value of transportation system, smart city and FDI, the case of “Industrie Cartarie Tronchetti S.p.A. (ICT S.p.A.)” sounds perfect.

Since its inception, ICT has chosen to adopt a Greenfield construction policy that has multiple effects: new wealth generation for the territory; the use of the latest generation technology, with particular attention to environmental sustainability; creation of a strong and lasting bond with the local territory through the employment, in every country, of only staff and management of the site; organic and not-speculative development driven step by step by the local company in a coherent way with the community that hosts it.

ICT has focused its strategy on building new plants in strategic areas close to consumers and offering space for future expansions in which realize establishments with the best available frontier technology to deliver the highest quality products.

In 2000, all ICT production capacity, equal to 180,000 tonnes per year, was largely concentrated near Lucca, Italy. Since 2001, new production plants have been built in

Poland, Spain and, most recently, in France, which have led to the production of ICTs up to 470,000 tonnes per year.

Towards the end of the 1990s, ICTs realized that, to continue to grow throughout Europe, it had to move the infrastructure productions closest to the large urban agglomerations and the markets that up to now had provided from Lucca (Italy). Like other Tuscan fabric companies, ICT has developed a strong export-oriented business, so that in 2000 over 40% of its production is destined abroad.

The transaction proved to be unprofitable, long distances involved transport costs that would affect profit margins and it was not possible to maintain market exports based in Italy.

As a result, ICT has developed a systematic expansion plan abroad to fill a growing European market. This has resulted in the creation of new tissue establishments in strategic strategies that would substantially cover the whole of Europe from four sites. The first site selected was in Poland, Kostrzyn, 80 km east of Berlin, Germany.

The requirement of strategic areas was related to smart cities able of offering efficient urban services and presenting a scenario of urban growth related to urban development.

The choice of ICT was for Kostrzyn because it allowed to reach two markets with a good potential business. The first was of course the big German market, which ICT was already supplying from Italy, while the second was the Polish one, with great potential for growth.

Poland, in the Union since 2004, was the first in the ranking of Sie, European Structural Funds and European Investment Funds, the big frame that encapsulates the various EU funding instruments. Italy was the second nation.

Poland is also the first nation to catalyze the largest resources (40.2 billion, 20% of the total) for both FESR, the European Regional Development Fund and the ESF, the European Social Fund.

Raising the Polish budget is also the Cohesion Fund for the 15 European countries with a per capita GDP of less than 90% of the EU average. Italy and the other leading countries are out of range. Thanks to this instrument, Warsaw receives 23.2 billion more, followed by Romania and the Czech Republic.

After just over 10 years of joining the EU, drawing up an advisory review of the use of European structural funds, it emerges that Poland, in term of urban regeneration's actions, has managed to create more than 300,000 jobs, 25,000 new businesses, and build 11,000 Km of roads and bridges, 1661 km of railway lines, renovating the local public transport, fleet and refurbishing peripheral districts, opening new public schools and a science museum, digitized hospitals and a wind tunnel. In addition, 40,000 kilometers of broadband internet lines have been created and investments made in the field of scientific research and development.

Particularly characteristic of Poland is its ability to act as a logistic and distribution hub for central and extra European companies.

In this scenario, the convergence between smart city and FDI is clear: the more a city became smart and the more it can attract FDI and so on in a virtual loop, the more in a

city are invested FDI and the more it holds to become smarter.

Continuing with the analysis, in 2001 a 5.5 meter wide machine was started with a processing plant at ICT Poland. The plant was soon recognized as one of the most modern manufacturing sites in the world in terms of cost-effective production costs (figure 4).

The centers of action and sorting of ICT activities, each with a radius of about 600 km, are located on Lucca-Italy, Kostrzyn - Poland, Zaragoza - Spain and Montargis - France. From these four ICT points it has calculated that it can supply nearly 80% of the European population.

Through FDI, ICT covers almost all central and western Europe, with the exception of Ireland, the North of the UK and Northern Scandinavia.

Based on the encouraging results of Poland, ICT has then built a greenfield similar to Zaragoza, Spain, between Madrid and Barcelona, where a 5.5m wide machine was started, which began producing tissues at the end of 2005.

Considering that the Polish factory was working very well, that the urban system became more and more smart in the various urban services with particular reference to transport, ICT has realized a second greenfield factory in Kostrzyn in 2008 that doubled its planting capacity until it reached 140,000 tons annually.

Thus, over the space of seven years, from 2001 to 2008, ICT has reached a total production level of 400,000 tons annually. ICT turnover in 2010 was Euro 500 million, approximately 1,100 employees, of which more than half are outside Italy.

To complement its European coverage plan with neighboring market manufacturing facilities, ICT then set the target on France.

Since 1999, ICT had a commercial structure in Paris to serve French customers. In order to support it more with an on-site facility, ICT has started its newest plant in Montargis, about an hour south of Paris. For this facility, a machine of 5.6 meters was chosen, for an investment of 110 million Euros.

ICT is a family business that has been able to base its strategy on FDI in areas where fast-growing smart cities were being developed to be able to take on k-workers, the creative workers of this new knowledge economy and to find the availability of different and efficient urban and extra-urban services.

Fig. 4 - ICT Poland (Source: <http://www.ictgroup.net/it>)



So, as showed and demonstrated in the deal case of ICT, the optimal condition able to influence the choice for FDI destination, overcome the technology layer and are regarded to a wider frame in which the creative positive urban climate plays a key role.

3.1. Behind technological dimension of urban regeneration: the role of knowledge and creative climate

An important aspect to reflect on this analysis in which we are assessing the correlation between FDI and urban regeneration oriented to creating smarter cities is that this phenomenon is not only a technical one. Urban regeneration also in the case regarding smart cities' actions, is a cultural regeneration first of all based on the knowledge's growth.

Knowledge is by its nature a complex concept, multi-faceted, that has fascinated, starting from ancient Greece, the minds of philosophers and eminent scholars, who addressed this theme looking at the knowledge from different points of view, thus producing multiple approaches that drive the focus on different aspects of development and knowledge management (De Falco & Germano, 2011).

The enhancement of knowledge, on the urban scale, not only translates into the ability of an area to be able to generate new ideas and new knowledge, but also requires the ability to spread this new knowledge through coded processes capable of generating innovative services for citizens in a city, and, more generally, for many people in a community.

An approach to the relationship between the city and knowledge can be supplied from the hierarchical view data-information-knowledge, under which the shared knowledge within a city is the result of an elementary data encoding process realized by people present in the city itself. To understand how the city creates knowledge, it is necessary to clarify the difference between data, information and knowledge. The data are the set of distinct, objective, facts referring to a specific event, which, by themselves, have limited utility as they are limited to describing only a part of the event, without giving judgments or interpretations, or a sustainable basis for the action (Davenport, 1997). They are symbols (numbers, letters, codes, images), facts or events devoid of meaning and utility, such as demographics, income, competitive and other statistics relating to the market. If the data are interpreted, contextualized and related to each other are obtained the information or data with attributes of relevance and purpose (Drucker, 1993), because, unlike the data, they shall contain a meaning and are organized for a specific purpose. The information, therefore, is the interpretation of the data, in a reference context (contextualization), organized in relation with other data (synthesis). Finally, the knowledge, that is an abstract concept, consciously or unconsciously constructed through the interpretation of a set of information acquired through experience and meditation on the same (Polanyi, 1962).

Knowledge is represented by a set of information, performed by individuals in a particular context: the interpretation of the information, new and existing, which changes

from individual to individual, determines the knowledge's development. It derives from a combination of experiences, values, contextual information and specialist expertise that provides a framework for the assessment and assimilation of new experience and new information (Davenport and Prusak, 1998). It is essential not to consider the information and knowledge as two synonyms: the information can become knowledge when citizens add value to it, transforming the "raw" data in benefits for the economy and local development. Confuse information with knowledge is like confuse grape, simple and abundant raw material, with wine, wise fruit distillate deriving from human work. Unfortunately, this error is frequent, with a mass of simple information, such as messages, reports, procedures, lists, considered as knowledge. The knowledge, however, must be understood as the result of a synthesis process between the information, which are derived from data, and the experience of citizens belonging to a certain community. This type of knowledge therefore has a dynamic nature since it has the effect of making data and information, characterized by a static nature, instead, useful and productive. Since it was said so far, one can not help but notice a certain intersection of knowledge and information: the question arises whether it is possible to establish a demarcation line between the two concepts. Actually it is impossible to identify a policy or a rule of distinction between knowledge, since we do not have in the literature of numerous theoretical foundations. The difference between the two concepts, therefore, does not reside in the respective objects, but rather in their guiding principles. In fact, information management aims to reduce uncertainty and limit the choice of the members of a city or a community, defining the information necessary and sufficient to perform the tasks and functions optimally; while knowledge management aims innovation, ie the growth of new and existing knowledge in order to enhance creativity and learning abilities.

The case discussed in the previous paragraph on Poland as a best location chosen by ICT spa for their FDI, is a real proof of these concepts, for example, with the Muranów district of Warsaw.

Housed for decades mainly by Jews and for this part of the ghetto of Warsaw during the German occupation, Muranów is today an immense residential neighborhood that hosts 40,000 people. Compared to Krakow's Kazimierz or other Jewish districts in Europe, Muranów district was designed to make it a residential complex designed as a monument to the ghetto. It was partly built on its own ruins (Warsaw was almost totally destroyed during World War II) and stands on artificial hills made up of rubble. Even human remains have been buried there forever. This feature has influenced life in the neighborhood.

Today something is changing, in fact many non-governmental organizations have put their home there, and so are bars, restaurants and the Polin Museum on the history of the Poles. Several vitality and creativity have been injected by the Stacja Muranów Association, inspired by this same criticism and after organizing the Future City Game, a laboratory promoted by the British Council for locals, locals and activists to meet to identify and solve an urban area, entitled "wake up Muranów".

After the phase in which the residents were too little active to support neighborhood

initiatives, the latter now attracts people from all over Warsaw and also from the surrounding area for the beauty of its murals.

A few years ago the name “Muranów” was not very well known outside the city, now it has become synonymous with “Jewish Quarter”.

In some cases this so rapid urban regeneration led to the total gentrification of the area as happened in Kazimierz, Cracow, where residents have been forced to move because everything has become artificial and aimed at tourists. In Muranów however, this is difficult to happen for two factors: first because Muranów is a residential neighborhood and second for his dimensions.

Muranów is a phenomenon that can be recognized globally and serves as an example of a story related to memory and urban and architectural exploration.

Finally, it is clear from the above that the iterative virtuous circle that needs to be pursued as positive corollary of the relationship between greenfield FDI and smart cities is the following: FDI is oriented toward the cities-destination characterized by the efficiency of urban services and by a creative and positive urban climate in which k-workers can express their own potential. The more FDI increase towards those cities and more such cities become smart and in turn attract other FDI.

4. Conclusions

Whatever the issue we can face regarding the cities, the first point of discussion from which it's necessary to start is to quote real data, which shows that 10 percent of the world's population lives in 30 major metropolises, 600 cities welcome the world's people and now half of the total population lives in cities, so the world is an unprecedented level of urbanization.

The presence of a creative class, the quality of and dedicated attention to the urban environment, the level of education, and the accessibility to and use of ICTs technologies for public administration are all positively correlated with urban wealth. This result prompts the formulation of a new strategic agenda for European cities that will allow them to achieve sustainable urban development and a better urban landscape.

What is the European level orientation on this topic and on such data?

On past 30 may 2016, in Amsterdam, an informal ministerial meeting approved the Amsterdam Treaty, which establishes the European Union's Urban Agenda, fixes the fundamental themes and identifies a timing of action from here until the end of 2017.

A plan to reinforce the urban dimension and thus support the cities that today are faced with ever-growing problems. Challenges such as poverty, spatiality and segregation, demographic change and the use of renewable energies.

A new urban geography is drawn that considers technological, organizational, social innovation as a lever of local development and a meta-instrument that can break the ideological world that has come to create between citizens and Europe.

In this framework, the present work has sought to give a contribution from a different

prospective for the analysis of the phenomenon, that of correlation between foreign direct investment and urban regeneration interventions aimed at making cities more and more intelligent.

From a theoretical point of view, it has been highlighted the mutual positive iterative correlation between the two factors and, from a practical point of view, a real case demonstrating it, is been proposed.

Finally, it has been stressed that any urban regeneration has to be developed also through a culture regeneration based mainly on knowledge's growth and not only through a technological one.

REFERENCES

- Alawadhi, S., Aldama-nalda, A., Chourabi, H., Gil-garcia, J., Leung, S., Mellouli, S., et al. (2012), *Building understanding of smart city initiatives*, In “H. Scholl, M. Janssen, M. Wimmer, C. Moe, & L. Flak (Eds.), EGOV. Berlin/Heidelberg” Springer.
- Alcatel-lucent (2011), *Getting smart about smart cities; understanding the market opportunity in the cities of tomorrow*.
- Alderson, A. S., and J. Beckfield. 2004. “Power and Position in the World City System”, *American Journal of Sociology* 109: 811–851. doi:10.1086/ajs.2004.109.issue-4.
- Angelidou M. (2015), “Smart cities: A conjuncture of four forces”, *Cities* 95–106.
- Angelidou M. (2014), “Smart city policies: A spatial approach”, *Cities* 41 S3–S11.
- Barabási, A. (2003), “Scale-Free Networks”, *Scientific American*. 288.
- Bélissent, J. (2010), *Getting clever about smart cities: New opportunities require new business models, Forrester for vendor strategy professionals*. “Forrester”.
- Belissent, J., and Giron F. (2013), *Service Providers Accelerate. Smart City Projects*. Forrester Research Report. Cambridge, MA: “Forrester Publication”.
- Boschma, R. A., and A. L. J. Ter Wal. (2009), “Applying Social Network Analysis in Economic Geography: Framing Some Key Analytic Issues”, *The Annals of Regional Science* 43 (3): 739–756. doi:10.1007/s00168-008-0258-3.
- Bria, F. (2012), *New governance models towards an open Internet ecosystem for smart connected European cities and regions*. In “Open innovation, directorate general for the information society and media, European commission” (pp. 62–71).
- Canton E., Solera I. (2016), “Greenfield Foreign Direct Investment and Structural Reforms in Europe: what factors determine investments?”, *Discussion Papers* 33. June 2016. Brussels. PDF. 36pp. Tab. Graph. Ann. Bibliogr. Free.). KC-BD-16-033-EN-N (online). ISBN 978-92-79-54438-5 (online). ISSN 2443-8022 (online). doi: 10.2765/03778 (online). JEL classification: C33, C34, E22
- Caragliu, A., Del Bo , and Nijkamp P. (2011), “Smart Cities in Europe”, *Journal of Urban Technology* 18 (2): 65–82. doi:10.1080/10630732.2011.601117.
- Cocchia, A. (2014), *Smart and Digital City: A Systematic Literature Review*, in “How to Create Public and Economic Value with High Technology in Urban Space” edited by R. P. Dameri and R.-S. Camille. Switzerland: Springer.
- Coconi, Sapir and Zanardi (2010), *The Internationalization Process of Firms: from Exports to FDI*. “ULB (ECARES)”.
- Coe, A., Paquet G., and Roy J. (2000), “E-governance and Smart Communities: A Social Learning Challenge”, *Social Science Computer Review* 19 (1): 80–93. doi:10.1177/089443930101900107.
- Damooei, J. and Tavakoli, A. (2006), “The effects of foreign direct investment and imports on economic growth: a comparative analysis of Thailand and The Philippines”, *Journal of Developing Areas*, 39(2), 79–100.
- Davenport T.H.(1997). “Ten Principles of Knowledge Management and four case Studies”, *Knowledge and Process Management*,4,3, pp. 187-208.
- De Falco S. (2015), “The role of geographical proximity from universities and research centers in growing resilience of marginal areas : the case of the east area of Naples”, *TRIA* Vol. 8 n.2.
- De Falco S. (2014), “Measuring the regional dimension of innovation through an economic model based on rectifying technology audits according to the AICTT-RTA protocol”, *Archives of Business Research* Vol 2, No 6: ISSN 2054-7404.
- De Falco S., Germano R., (2011), *Il Trasferimento Tecnologico*, Franco Angeli Milano.
- Derudder, B., Taylor P., Ni P., De Vos A., Hoyler M., Hanssens H., Bassens D. (2010), “Pathways of Change: Shifting Connectivities in the World City Network, 2000-08”, *Urban Studies* 47 (9): 1861–1877. doi:10.1177/ 0042098010372682.
- Drucker P.F. (1993). *Post-Capitalist Society*, Harper Business, New York.
- European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs Greenfield Foreign Direct Investment and Structural Reforms in Europe: *What Factors Determine Investments?* Erik Canton and Irune Solera ISSN 2443-8022 (online)
- Fitzgerald, J. (2010), *Emerald Cities: Urban Sustainability and Economic Development*. New York: Oxford University Press.

- Florida, R. (1995), "Toward the learning region", *Futures: The Journal of Forecasting and Planning*, 27(5), 527–536.
- Florida, R. (2002), *The rise of the creative class*. Basic Books.
- Florida, R., and Mellander C. (2012), "The Rise of Skills: Human Capital, the Creative Class and Regional Development." CESIS Electronic Working Paper Series. 266.
- Garner, C., and Dornan, A. (2011), *How can knowledge cities become smart?* In T. Yigitcanlar & A. C. Fachinelli (Eds.), *The 4th knowledge cities world summit*, 26–27 October 2011, Bento Gonçalves, Brazil.
- Grimwade, N. (2000), *International Trade: New Patterns of Trade, Production and Investment*. London: Routledge.
- Hanson, G. H., Mataloni, R. J., & Slaughter, M. J. (2001), *Expansion strategies of U.S. multinational firms*. Cambridge: NBER.
- Hemment, D., and Townsend A. (2013), *Smart Citizens*. Manchester: Future Everything Publications.
- Hollands, R. G. (2008), "Will The Real Smart City Please Stand Up? Intelligent, Progressive, or Entrepreneurial?", *City*, 12(3): 303–320. Taylor & Francis Online, : 308.
- Kitson, M., Martin R., and Tyler P. (2004), "Regional Competitiveness: An Elusive yet Key Concept?", *Regional Studies* 38 (9): 991–999. doi:10.1080/0034340042000320816.
- Klein, M. W., & Rosengren, E. S. (1994), "The real exchange rate and foreign direct investment in the United States: relative wealth vs. relative wage effects", *Journal of International Economics*, 36(3-4), 373–89.
- Knox, P. L., and Taylor P. J. (1995), *World Cities in a World- System*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Komninos, N. (2002), *Intelligent Cities: Innovation, Knowledge Systems and Digital Spaces*. London: Routledge.
- Komninos, N. (2006), "The Architecture of Intelligent Cities", *Conference Proceedings Intelligent Environments 06*, Athens, July 5–6. Institution of Engineering and Technology.
- Lind, D. (2012), *Information and communications technologies creating livable, equitable, sustainable cities*. In L. Starke (Ed.), *State of the world 2012: Moving toward sustainable prosperity*. Island Press/Center for Resource Economics.
- Mariotti S., Mutinelli M. (2016), *Italia Multinazionale Rapporto di aggiornamento. Le partecipazioni italiane all'estero ed estere in Italia*, ICE. Working Paper 8433 National Bureau of Economic Research.
- Melitz, M., & Gianmarco, O. (2008), "Market size, trade, and productivity", *Review of Economic Studies*, 75, 295–316.
- Moretti E., (2013), *La nuova geografia del lavoro*, Mondadori.
- Nam, T., and Pardo T. A.. (2011), "Conceptualizing Smart City with Dimensions of Technology, People, and Institutions", In *Proceedings of the 12th Annual International Conference on Digital Government Research*. Center for Technology in Government University at Albany. New York: State University of New York.
- Osano H.M. and Koine P.W., (2016), "Role of foreign direct investment on technology transfer and economic growth in Kenya: a case of the energy sector", *Journal of Innovation and Entrepreneurship* 5:31 DOI 10.1186/s13731-016-0059-3
- Paskaleva, K. A. (2011), *The smart city: A nexus for open innovation?* *Intelligent Buildings International*, 3, 153–171.
- Pentikousis, K., Zhu, D., & Wang, H. (2011), *Network infrastructure at the crossroads: The emergence of smart cities*. In 15th international conference on intelligence in next generation networks (ICIN), 4–7 October 2011, Berlin.
- Phillips, L. & Obwana, M. (2000), "Foreign direct investment in East Africa: interaction and policy implications", *African Economic Policy Discussion Paper* number 67. pp. 1–19.
- Pike research (2011), *Smart cities; intelligent information and communications technology infrastructure in the government, buildings, transport, and utility domains* (research report) [Online]. Pike Research LLC. <<http://www.pikeresearch.com/newsroom/smart-city-initiatives-can-improve-livingstandards-reduce-carbon-emissions>>
- Polanyi M.(1962), *Personal Knowledge*, Routledge Edition.
- Ratti, C., & Townsend, A. (2011), *Harnessing residents' electronic devices will yield truly smart cities* [Online]. <<http://www.scientificamerican.com/article.cfm?id=thesocial-nexus>>

- Robinson, R. (2012), *Ten ways to pay for a Smarter City* (part one) [Online]. <<http://theurbantechnologist.com/2012/08/29/ten-ways-to-pay-for-a-smarter-city-part-one/>>
- Rugman, A. M., and A. Verbeke. 2005. "Towards a Theory of Regional Multinationals: A Transaction Cost Economics Approach." *Management International Review* 45: 5–17. Special Issue 2005/1.
- Sassen, S. (2011), *Talking back to your intelligent city* [Online]. McKinsey Publishing. <<http://whatmatters.mckinseydigital.com/cities/talking-back-to-your-intelligent-city>>
- Sassen, S. (1991), *The Global City*. Princeton: Princeton University Press.
- Sharma, B., & Gani, A. (2004), "The effects of foreign direct investment on human development", *Global Economy Journal*, 4(2), 9.
- Shapiro, J. M. 2005. *Smart Cities: Quality of Life, Productivity, and the Growth Effects of Human Capital*. *The Review of Economics and Statistics* 88 (2): 324–335.
- Sharma, B., and Gani, A. (2004), "The effects of foreign direct investment on human development", *Global Economy Journal*, 4(2), 9.
- Storper, M., and Scott. A. J. (2009), "Rethinking Human Capital, Creativity and Urban Growth", *Journal of Economic Geography* 9: 147–167. doi:10.1093/jeg/lbn052.
- Swenson, D. L. (2004), *Foreign investment and mediation of trade flows*. *Review of International Economics*, 12(4), 609–29.
- Rutihinda, C. (2007), "Impact of globalization on small and medium size firms in Tanzania." *ABR and TLC Conference Proceedings*.
- Southampton City Council 2006 Southampton City Council. Southampton On-Line (2006) <http://www.southampton.gov.uk/thecouncil/thecouncil/you-and-council/smartcities/> Accessed September 14, 2017.
- Townsend, A., Maguire, R., Liebhold, M., and Crawford, M. (2010), *The future of cities, information, and inclusion: A planet of civic laboratories*. Institute for the Future.
- Wall R. S. and Stavropoulos S. (2016), "Smart cities within world city networks", *Applied Economics Letters*, 23:12, 875-879, DOI: 10.1080/13504851.2015.1117038.
- Wall, R. S., and van der Knaap G. A. (2011), "Sectoral Differentiation and Network Structure Within Contemporary Worldwide Corporate Networks", *Economic Geography* 87 (3): 267–308. doi:10.1111/ecge.2011.87.issue-3.
- Wall, R. S., and Burger M. J. (2013), *The Struggle for Capital: Developing South-Holland within International Investment Networks*. Report for Province of South-Holland. The Hague. DeltaHage.
- Wall, R. S., Stavropoulos S., Pajevic F., and Edelenbos J. (2015), *SMARTNET: Evaluating the Performance of Smart Cities in the Global Economic Network*, In *Transforming City Governments for Successful Smart Cities*, edited by M. P. Rodríguez-Bolívar. Berlin: Springer Science and Business Media.
- Walravens, N. (2011), "The city as a platform", In *15th international conference on intelligence in next generation networks (ICIN)*, 4–7 October 2011, Berlin.

Stefano de Falco

University of Naples Federico II

https://www.docenti.unina.it/STEFANO.DE_FALCO; www.irgit.unina.it

www.aicct.it

defalco@unina.it

Ph.D, Chief of TTO and e Chief of IRGIT (Research Centre on Territorial Innovation Geography).

AICTT-President, Italian Association for Technology Transfer Culture promotion.

Abstract

European urban regeneration programs and projects and re-use of military areas in Italy

Federico Camerin

Abstract

Considering the changes in the geopolitical and international security policy after the end of the Cold War, with the consequent reduction in military production and the closure of sites, there were serious economic and social repercussions in the central and peripheral European regions. It happens because there was a strong economic and social connection with military activities which often led to serious phenomena of pollution (especially regards the Länder states of the ancient German Federal Republic).

Starting from very limited data sources and scholarly research that have been carried out on European urban regeneration programs on the conversion of former military



Torre di controllo abbandonata all'interno dell'ex zona di lancio di Ceggia (Venezia). (Fonte: fotografia dell'autore, 2017)

sites in Italy, firstly, this article analyzes the contents of Perifra and Konver programs, which have been developed in the Nineties. Secondly, it describes the European transnational cooperation projects promoted by the EU since 2000 and their implications for the military reuse in Italy. Thirdly, it focuses the attention on the success story of Forte Marghera (Venice), that have been started and improved thanks to the inclusion of the building in several European initiatives. Through the review of various case studies, this work investigates the capacity in Italy to carry out the conversion of former military assets in terms of urban and regional development by European co-financing programs.

Key Words:

European urban regeneration programs/projects, former military sites, Italy

Programmi e progetti europei di rigenerazione urbana e riuso delle aree militari in Italia

Considerando i cambiamenti geopolitici e della politica di sicurezza internazionale dopo la fine della guerra fredda, con la conseguente riduzione della produzione militare e la chiusura dei siti, si sono verificate gravi ripercussioni economiche e sociali in regioni europee centrali e periferiche, dipendenti economicamente e socialmente dalle attività militari che sovente hanno portato a gravi fenomeni di inquinamento (soprattutto dei Länder della Repubblica Federale di Germania appena riunita).

A partire da fonti di dati e ricerche molto limitati condotti sulla programmazione europea di rigenerazione urbana in merito alla riconversione delle aree militari dismesse in Italia, il presente articolo analizza in prima battuta i contenuti dei programmi Perifra e Konver, sviluppatosi negli anni novanta. Seguirà la rendicontazione dei progetti europei di cooperazione transnazionale promossi dall'UE dal 2000 e le loro implicazioni per il riuso militare in Italia. Successivamente, si concentrerà l'attenzione sul caso di riuso virtuoso di Forte Marghera (Venezia), avviatosi e consolidatosi grazie all'inclusione del bene in varie iniziative di matrice europea. Attraverso la rassegna di casi studio l'articolo indaga la reale capacità operativa in Italia per portare a termine procedimenti di riuso militare attraverso il cofinanziamento della programmazione europea in termini di sviluppo urbano e territoriale.

PAROLE CHIAVE

Programmi e progetti europei di rigenerazione urbana, aree militari dismesse, Italia

Programmi e progetti europei di rigenerazione urbana e riuso delle aree militari in Italia

Federico Camerin

1. Introduzione

Negli ultimi 30 anni il rapporto tra strutture militari e territori si è trovato in una fase di transizione assai complessa. Infatti sono in gran parte venute a cadere le ragioni storiche per le quali città e territori italiani e europei sono stati posti in essere e plasmati da preminenti esigenze militari. Da alcuni decenni i sistemi fortificati, le caserme e in generale le infrastrutture militari, costituenti sovente complessi di dimensioni eccezionali, vere e proprie città nelle città, o singole architetture in “fuori scala” rispetto al tessuto urbano delle adiacenze, sono rientrate nel gioco delle trasformazioni urbane e territoriali (Pollo, 2012). E questo dopo esserne state ai margini per secoli o almeno decenni, come presenze fisiche largamente autonome e per certi versi estranee al quotidiano svolgersi delle attività civiche (Cigalotto et al., 2012).

L'interesse dell'Unione Europea verso le politiche di rigenerazione urbana ha promosso una moltitudine di programmi a carattere urbano e territoriale, partendo dall'analisi delle condizioni dei territori europei, di cui si valutano rischi ed opportunità (Le Galès, 2002; Kazepov, 2004). La filosofia che ha animato i processi di riqualificazione e rigenerazione è stata infatti mutuata dagli indirizzi europei, che hanno contribuito alla diffusione dell'approccio integrato e delle procedure partenariali (Donolo, 2003; Gastaldi, 2009). A partire dagli anni novanta anche il tema delle aree militari (non più utili ai fini istituzionali per le quali erano state realizzate) è stato intercettato dall'intervento dell'UE sulle scelte di promozione e di gestione dei processi di trasformazione delle città e dei sistemi territoriali, mettendo in atto risposte, comportamenti e strategie innovative da parte dei governi locali e territoriali (Franz, 2001; Gastaldi, 2004).

L'obiettivo dell'indagine, attraverso l'utilizzo di fonti di dati e ricerche molto limitate in tema (soprattutto per le vicende intercorse negli anni novanta), è quello di proporre la rassegna dei programmi e progetti europei di rigenerazione urbana messi in atto dagli anni novanta in connessione con la riconversione delle aree militari dismesse o in fase di dismissione in Italia¹. A partire da alcune riflessioni condotte dal proponente (Gastaldi, Camerin, 2015) lo studio si prefigge di comprendere se la programmazione europea sia stata colta dalle realtà italiane come una “chiave di volta” per procedere all'effettivo riuso di aree e immobili militari dismessi. O, in caso contrario, se resta valida l'ipotesi secondo cui il connubio tra l'inefficacia dell'azione istituzionale, l'incapacità delle amministrazioni locali a seguire iter così complessi (in termini di risorse economiche, umane e competenze) e la crisi economica e del settore immobiliare, abbiano inciso negli ultimi decenni in maniera determinante e negativa sulla riconversione militare in

Italia come occasione di rigenerazione e di sviluppo urbano e territoriale (Storelli, Turri, 2014; Bagaeen, Clark, 2016).

2. I programmi europei degli anni novanta: Perifra e Konver

Il principio di coesione economica e sociale, enunciato sin dall'Atto unico del 1987, e confermato come fondamento per l'unificazione europea nel Trattato di Maastricht del 1992, ha posto la città al centro della riflessione politica comunitaria: tale principio è infatti perseguibile mediante uno sviluppo urbano armonioso, equilibrato e sostenibile, mirato a ridurre il divario tra le regioni, e a migliorare nel complesso la qualità della vita (Cremaschi, 2005).

Proprio in attuazione a tale politica, a partire dagli anni novanta l'Unione Europea ha iniziato a affrontare il tema della riconversione militare con finanziamenti ad appositi programmi concepiti come componenti specifici di politiche strutturali. A seguito dei drastici tagli ai bilanci della Difesa conseguenti alla fine della guerra fredda, il Parlamento europeo ha introdotto misure speciali nel quadro dei programmi Perifra I e II (rispettivamente 1991 e 1992) per sostenere la conversione delle zone notevolmente dipendenti dall'industria militare. Si è trattato senza dubbio di un primo tentativo di prendere le misure rispetto ad un fenomeno, quello della dismissione della cortina di ferro, che ormai era percepibile nei territori europei.

Nel 1993 le misure Perifra sono state sostituite dall'iniziativa Konver. Le azioni attuate nell'ambito di questo nuovo programma sono state simili a quelle previste nel quadro di altre iniziative comunitarie dell'epoca volte ad sostenere il processo di riconversione in regioni economicamente dipendenti da industrie in crisi. L'obiettivo principale del programma è stato quello di accelerare la diversificazione delle attività economiche nelle zone fortemente dipendenti dal settore della Difesa². Oltre a fomentare progetti di riconversione e recupero ambientale di siti militari, studi di fattibilità e modelli di conversione, Konver ha attribuito particolare importanza al trasferimento tecnologico, alle reti di cooperazione nel settore R&S (Ricerca e Sviluppo), agli scambi di esperienze, alle attività di formazione e riformazione (CORDIS, 1998).

I finanziamenti, definiti da ciascun Stato Membro sulla base delle disposizioni emanate dalla Commissione, hanno riguardato congiuntamente sia le politiche del lavoro e di innovazione tecnologica per piccole e medie imprese³, sia il contributo a infrastrutture di base in contesti non solo urbani, ma anche rurali e periurbani, così come avvenuto nel Regno Unito (Hooper, 2007: 158-165). Rispetto alla stagione dei Perifra, le iniziative Konver hanno migliorato le procedure di spesa e controllo finanziario da parte dei diversi soggetti, e soprattutto hanno stabilito requisiti per le autorità nazionali di gestione, cui si legava la quota di cofinanziamento. Su queste basi molte misure finanziate nell'ambito di Konver I (in particolar modo gli studi di fattibilità riguardanti le conversioni) hanno potuto beneficiare di un successivo finanziamento da parte del programma Konver II. L'implementazione di tali programmi nei diversi Stati non è stata uniforme

e coerente con gli obiettivi, sono emersi problemi di carattere metodologico e interpretativo determinati in primo luogo da definizioni non univoche e non comparabili delle strutture militari presenti nei territori nazionali, così come dell'organizzazione nazionale del proprio sistema difensivo (Ponzini, Vani, 2012).

Nonostante i limiti, la programmazione europea degli anni novanta volta alla riqualificazione dell'ex comparto militare, che ha previsto per Perifra e Konver un cofinanziamento pari a 740 milioni di euro tra 1993 e 1999⁴, ha contribuito alla condivisione di uno sfondo cognitivo e di un linguaggio comune e, almeno in questa fase, ha avviato in ambito europeo il dialogo tra soggetti istituzionali e sociali diversi per cultura amministrativa ed interessi. Secondo Baccichet (2015) il programma Konver è stato senza dubbio un importante banco di prova per il recupero delle aree militari dismesse in Europa se non fosse che le comunità italiane non sono riuscite a sfruttarlo molto perché la maggior parte dei siti già abbandonati è rimasto in proprietà al demanio della Difesa. La disattenzione della politica locale, inoltre, non è riuscita a cogliere questa occasione come un momento per poter organizzare e iniziare studi e piani capaci di definire prospettabili scenari della riconversione. Le nazioni che maggiormente hanno usufruito dei finanziamenti del programma sono stati l'Inghilterra, la Grecia e la Germania, mentre in Italia tra i casi positivi da segnalare ci sono le operazioni di riconversione e riqualificazione ambientale delle aree "Baraccamenti invernali" e "Magazzini militari" a La Thuile (1997-2002) e dell'ex caserma Giordana a Valgrisenche (1997-2004) in Valle d'Aosta. A seguito di un prolungato stato di abbandono delle strutture militari per la dismissione dei suddetti compendi a cavallo tra gli anni settanta e ottanta, i fondi Konver sono stati impiegati per trasformare i siti dismessi al fine di migliorare l'offerta turistica, culturale e sportiva locale (Malfa et al., 2004). Altri casi di successo si registrano per due beni militari dismessi negli anni cinquanta. Uno riguarda la caserma Bevilacqua di Spilimbergo (Pordenone), trasformata in un centro per imprese locali, parcheggi ed un laboratorio per mosaico e gli spazi espositivi del CRAF (Centro di Ricerca e Archiviazione della Fotografia) e l'altro per il recupero dell'ex caserma Perrone di Novara a centro universitario grazie ad un apporto iniziale di 8 miliardi di lire da parte del fondo Konver (Afferni, Ferrario, 2016).

3. Gli anni 2000 e la "messa in rete" di città e territori

Una volta terminato il finanziamento del binomio Perifra-Konver, non essendo più stati promossi appositi programmi e fondi, l'Unione Europea si è occupata della questione del riuso delle ex aree militari sostenendo la "messa in rete" di città e territori europei che si sono uniti per dare soluzioni a problemi comuni.

Nei primi 15 anni del nuovo millennio sono stati promossi vari progetti che hanno riguardato il patrimonio militare dismesso in Italia⁵. Si tratta di un insieme eterogeneo di iniziative il cui approccio ha preso il sopravvento ai programmi di tipo Konver, relegando il riuso dell'ex patrimonio militare a programmi di cooperazione territoriale più

generali (come gli Interreg IIIB Cadses, Interreg IIIC *North-East-South-West*, vari progetti nei programmi *Central Europe* e *South East Europe*). Anche riferendosi alla metodologia volta alla riqualificazione del comparto industriale, l'obiettivo di questa nuova stagione è stato quello di agevolare lo scambio di esperienze e di *know-how* tra città e regioni europee. Si è perseguito il raggiungimento di tale scopo attraverso la definizione di nuovi modelli di cooperazione pubblico-privato per la sostenibilità ambientale ed economica dei piani da assumere come buone pratiche e modelli gestionali, al fine di collocare la conversione militare al centro di processi di rigenerazione e ristrutturazione urbana, seguendo differenti priorità (tra cui sostenibilità ambientale ed economica, turismo sostenibile). Tali progetti hanno promosso generalmente un insieme di analisi giuridiche, finanziarie, amministrative e di studi di fattibilità urbanistici ed architettonici attraverso lo sviluppo di un *network* specifico, cui è seguito l'avvio di una fase pilota, in cui la strategia concordata si è applicata nei piani per la costruzione dei nuovi servizi urbani, generalmente progettati in base a criteri di ecosostenibilità. Generalmente l'insieme dei progetti proposti dall'Unione Europea negli anni duemila ha contribuito alla formazione, alla concezione e allo sviluppo di un modello transnazionale innovativo e integrato di crescita urbana, finalizzato a promuovere un coinvolgimento più responsabile e trasparente del settore privato nei progetti di pubblico interesse.

4. Riuso militare e programmazione europea in Italia: tra progetti finalizzati e “in itinere”

L'obiettivo del progetto “In.Herit.” è stato quello di incrementare la capacità delle città coinvolte nelle pratiche di rigenerazione fisica, economica e sociale attraverso investimenti sul patrimonio di elevato valore storico-architettonico in cinque Stati membri (EAHTR, 2007). Il coinvolgimento della municipalità di Verona ha avuto luogo con il caso di Forte Gisella, infrastruttura militare dismessa negli anni settanta e lasciata ad uno stato di forte degrado fino al 1997. Dal 1998 la riconversione del Forte è stata affidata all'associazione di volontariato “Santa Lucia” ed il processo di risistemazione, pulizia e riuso è stato incentivato dalla programmazione europea, anche se i contributi europei si sono limitati a finanziare attività di formazione del personale, mentre il finanziamento del progetto di riqualificazione è stato sovvenzionato dall'intervento comunale e privato. Ad oggi, il forte è stato affidato alla parrocchia di Santa Lucia Extra che sta continuando il lavoro iniziato dalla precedente associazione⁶.

“M.i.s.te.r.” ha definito e sperimentato un insieme di azioni integrate e innovative incentrate sulla ristrutturazione e sul rinnovamento delle città europee attraverso il riuso di aree industriali e militari dismesse (o in via di dismissione), come alternativa ad una crescita urbana estensiva basata sul continuo consumo di nuovo territorio. Tra gli obiettivi si è cercato di perseguire il rafforzamento dell'economia urbana e dei sistemi infrastrutturali e sociali delle aree coinvolte attraverso l'attivazione di nuove funzioni strategiche per il terziario. Tra i partner italiani, la provincia di Ferrara e il comune di

Rimini, si è riscontrata un'iniziativa da parte di quest'ultimo volta a redigere uno studio di fattibilità per una eventuale riqualificazione della caserma Giulio Cesare di Rimini (realizzata nel 1953 e in uso alle Forze Armate ancora nei primi anni 2000) in campus universitario. Nonostante l'attribuzione di 100.000 euro e la predisposizione del progetto di riqualificazione, la decisione finale è dipesa dal Ministero della Difesa che nel 2011 ha dichiarato la struttura come "necessaria allo svolgimento delle proprie finalità istituzionali" (Presidenza del Consiglio dei Ministri – Conferenza Unificata, 2011), bloccando di fatto ogni proposta di riconversione.

L'obiettivo di "F.a.t.e." è stato quello di fornire alle amministrazioni locali e regionali una serie di strumenti utili per la gestione, la pianificazione e l'avvio del processo di riqualificazione dei siti militari dismessi nonché incoraggiare la valorizzazione delle potenzialità economiche del territorio grazie al riuso dei siti per la creazione di centri di servizi ed incubatori di imprese. Soggetto capofila del progetto è stata la regione Friuli Venezia-Giulia, territorio in cui il comune di Latisana (Udine) è stato individuato per un'azione pilota incentrata sulla riconversione in tre fasi distinte dei 10.000 mq della caserma Radaelli per la realizzazione di un centro servizi per le imprese della nautica. Dopo aver stanziato 3 milioni di euro da parte della Regione e la bonifica dell'area, i lavori di riconversione sono stati interrotti nel 2013 per i limiti di indebitamento imposti dal Patto di Stabilità, oltre al fatto che le aziende destinate ad insediarsi nel nuovo centro hanno dimostrato il loro disinteresse nel progetto a lavori già iniziati. In questa maniera, dopo un lungo processo ben pubblicizzato nell'ambito del F.a.t.e. e dopo aver operato a una quasi completa demolizione delle strutture militari fatiscenti, nel 2017 ci si trova alla ricerca di una proposta credibile di investimento. Anche l'altro partner italiano, la regione Umbria, nel corso del 2011 è arrivato alla definizione dei piani di pre-fattibilità, di marketing e progetto architettonico per i 16.750 mq dell'ex caserma Minervo di Spoleto, storico complesso di valore monumentale del centro storico della città, risalente al XIII secolo. In questo caso si è arrivati alla parziale ristrutturazione del comparto ex militare, visti gli altissimi costi previsti da dilazionare in un arco temporale di non breve durata (Bernardini, 2006).

Il "Re.p.a.i.r." si è proposto di favorire la realizzazione, lo scambio e la diffusione di buone pratiche di sviluppo urbano sostenibile attraverso il riutilizzo socio-economico del patrimonio militare dismesso. Il comune di Firenze ha sfruttato l'occasione per concludere il recupero dell'ex penitenziario delle Murate, dismesso nel 1983 e la cui prima fase progettuale è stata sviluppata e finanziata dall'amministrazione locale tra 1995 e 2010 con la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. La partecipazione al Re.p.a.i.r. ha portato all'elaborazione di un piano di azione locale che ha previsto l'integrazione di diverse iniziative e di fonti di finanziamento per il completamento delle Murate con il progetto "Parco urbano per l'innovazione". La seconda fase dell'intervento (2010-2014) ha concluso l'operazione di trasformazione, contribuendo a definire la visione strategica del compendio ex militare nel contesto urbano, creando le condizioni idonee per integrare le funzioni previste con il tessuto urbano e sociale esistente⁷.



Fig. 1 - Entrata dell'ex zona di lancio della Nato di Ceggia.

(Fonte: fotografia dell'autore, 2017)

L'ambito di lavoro di "M2r.e.s."⁸ ha riguardato agenzie nazionali e regionali per l'energia, centri di ricerca e amministrazioni pubbliche di dieci Stati per promuovere la riqualificazione di aree marginali (tra cui discariche a fine ciclo di vita, cave e miniere a cielo aperto, aree industriali dismesse e terreni contaminati, zone militari abbandonate, aree di rispetto legate a reti e infrastrutture) attraverso progetti di investimento centrati sull'installazione di impianti per la produzione di energia rinnovabile (fotovoltaico, eolico, geotermico, biomassa, biogas). In particolare il comune di Ceggia (Venezia) è stato accompagnato nella progettazione e pianificazione di futuri interventi per la realizzazione di piattaforme per la produzione di energie rinnovabili nell'ex zona di lancio della Nato abbandonata tra 1997 e 2000 (186.855 mq di superficie, in figura 1). In sede di valutazione del progetto, dopo un accurato studio che ha analizzato e comparato due prospettive di trasformazione, è stata dichiarata l'impossibilità di attrarre investimenti pubblici e privati al fine di attuare le previsioni. Infatti il ritorno economico sarebbe inferiore all'investimento stimato per implementare la tecnologia prevista⁹.

Infine, l'unico progetto attualmente in corso è "M.a.p.s.", il cui intento è favorire il coinvolgimento delle comunità locali nel dibattito pubblico sul futuro dei complessi militari in via di dismissione, sviluppando una riflessione collettiva tra istituzioni, tessuto associativo, categorie economiche e movimenti di impegno civile. Piacenza, la città capofila dell'iniziativa, è una tra le città italiane con la maggior presenza di aree militari (125,6 ettari) che da oltre dieci anni sta incentrando la propria politica urbanistica sul riutilizzo del patrimonio non più utile alle esigenze della Difesa grazie ad una serie di

Fig.2 - Progetti di cofinanziamento europeo per il riuso di aree militari in Italia a partire dal 2000
(Fonte: elaborazione dell'autore, 2017)

Progetto	Programma	Durata	Partner italiano	Finanziamento europeo (€)	Immobile militare	Stato attuale (2017)
In.Herit. Investing in Heritage to Regenerate Heritage Cities	Interreg III C 2000-2006 West	01.2005/ 12.2007	Comune di Verona	*1.021.890 **440.073,15	Forte Gisella	Riconvertito
M.i.s.te.r. Military and Industrial SiTEs Reuse	Interreg III B CADSES	06.2006/ 06.2008	Comuni di Rimini	*980.000 **625.000	Caserma Giulio Cesare	Occupato dall'Esercito italiano
F.a.t.e. From Army to Entrepreneurship	South East Europe Programme 2007-2013	04.2009/ 09.2011	Regione FVG	*2.200.000	Caserma Radaelli	Abbandono
			Regione Umbria	**1.870.000	Caserma Minervo	
Re.p.a.i.r. Realising the potential of abandoned military sites as an integral part of Sustainable Urban Community Regeneration	Urbact II	01.2009/ 06.2011	Comune di Firenze	*611.349,97 **461.291,37	Ex penitenziario delle Murate	Riconvertito
M2r.e.s. From Marginal to Renewable Energy Source Sites	South East Europe Programme 2007-2013	01.2011/ 12.2014	Comune di Ceggia (Venezia)	*1.901.875 **1.531.128	Ex zona di lancio Nato	Abbandono
M.a.p.s. Military Assets as Public Space	Urbact III	09.2015/ 05.2018	Comune di Piacenza	Non disponibile	Laboratorio Pontieri	Abbandono
					Caserma Lusignani	Occupato dall'Esercito italiano
					Comprensorio ex Pertite	Abbandono

* Finanziamento totale del progetto, ** Cofinanziamento europeo

trattative interistituzionali andate a buon fine mediante la stipula di accordi di vario genere (Pasqui, 2012; Ponzini, Vani, 2014). In particolare la città si è inserita nel progetto al fine di definire uno studio condiviso con *stakeholders* e cittadini per definire gli usi di tre aree militari (dismesse e in fase di dismissione, circa 45 ettari) sulle quali ancora non esiste un'idea progettuale condivisa ed approvata dagli organi istituzionali.

5. Il cofinanziamento europeo quale “meccanismo di innesco” per la riconversione di Forte Marghera

Marco Polo System G.E.I.E. (Gruppo Europeo d'Interesse Economico) è una società veneziana di natura mista pubblico-privata nata nel 2000 quale forma di cooperazione e partenariato europeo transnazionale per consentire a istituzioni, enti privati e pubblici di esercitare in comune alcune attività ai fini della partecipazione ai programmi dell'Unione Europea¹⁰. Dal 2004 la società gestisce Forte Marghera (Venezia), ex comprensorio militare, inteso come possibile volano per il recupero del sistema fortificato veneziano, e ha partecipato a numerose iniziative di cooperazione europea ai fini della valorizzazione del sistema delle fortificazioni locali costruito prevalentemente nel XIX

secolo (Marzo, 2012; Grigoletto et al., 2015; Grigoletto, 2016).

In coordinamento con il comune di Venezia, Marco Polo System sta contribuendo a migliorare l'offerta del territorio veneziano in materia di cultura, turismo culturale e sviluppo territoriale in connessione con la lunga esperienza nel recupero e valorizzazione dell'immenso patrimonio fortificato presente nel territorio¹¹. In particolare, l'attenzione si è concentrata sul caso di Forte Marghera. L'ex area militare, 48 ettari localizzati nel sistema lagunare veneziano che presenta al suo interno 78 edifici in diverso stato di conservazione, è stata dismessa nel 1995 e acquistata nel 2010 dall'amministrazione locale per circa 9 milioni di euro. I progetti di matrice europea intercettati da Marco Polo System in tema di patrimonio militare dismesso da riconvertire hanno capitalizzato il lavoro sviluppatosi nell'antica fortificazione fin dal 2000, in un confronto dinamico con altre operazioni simili realizzate nei paesi europei sulle possibilità di rigenerazione del

Progetto	Programma	Durata	Finanziamento (€)	Immobile militare	Stato attuale (2017)
Ascend Achieving the Socio Economic Re-Use of Former military Land & Heritage/Fortifications, Arsenals, Dockyards	Interreg III C 2005-2007	03.2004/ 11.2006	*1.662.917,36 **853.975,87	Forte Carpenedo	Riconvertito
				Torre Massimiliana	
Act4PPP Transnational Action for Public Private Partnership	Central Europe 2007-2013	10.2008 /09.2011	*3.791.251 **2.950.950,35	Forte Marghera	Riconvertito
At Fort Atelier European Fortresses	Interreg IVC 2007-2013	01.2012/ 12.2014	*2.170.753 **1.692.578,30	Forte Marghera	Riconvertito
Her.man. Management of Cultural Heritage in the Central European Area	Central Europe 2007-2013	06.2012/ 12.2014	*2.021.740 **1.639.261,70	Forte Marghera	Riconvertito
Adri.fort. Adriatic fortresses and military areas – powering local sustainable development	IPA Adriatic Cross Border Cooperation Program 2007-2013	10.2012/ 03.2015	*2.169.621,48 **1.844.178,26	Forte Marghera	Riconvertito
C.a.m.a.a. Centro per le Architetture Militari dell'Alto Adriatico	Cooperazione Transfrontaliera Italia-Slovenia 2007-2013	01.2013 /01.2015	*1.100.220,81	Forte Marghera	Riconvertito
				Forte Carpenedo	

* Finanziamento totale del progetto, ** Cofinanziamento europeo.

Fig. 3 - Progetti di cofinanziamento europeo intercettati da Marco Polo System (Fonte: elaborazione dell'autore, 2017)

sito attraverso una destinazione multifunzionale¹².

I progetti in elenco nella figura 3, mediante la messa in rete di città e territori europei, hanno promosso il confronto e lo scambio di *know-how* su modalità e difficoltà di gestione di aree fortificate, in particolare di sistemi di fortificazioni ed arsenali, dismessi in parte o integralmente, nonché fornire ai soggetti coinvolti assistenza per migliorare la cooperazione tra imprese pubbliche e private. L'attenzione di questo insieme di iniziative è stata attribuita da Marco Polo System prevalentemente a Forte Marghera¹³, per il quale è stata messa in opera una strategia di recupero integrato come un "sistema unitario per il tempo libero". "Act4PPP", attraverso la partnership pubblico-privata, ha portato alla realizzazione di uno studio che attraverso l'analisi di differenti ipotesi di

riutilizzo e recupero architettonico, ha illustrato gli scenari futuri dell'area rispetto alla loro sostenibilità e ha sottolineato gli aspetti di maggiore criticità. “Adri.Fort.” ha reso possibile un investimento per la rivitalizzazione dell'area. Il budget assegnato per gli investimenti, pari a 119.790 euro, ha infatti generato l'intervento per la realizzazione del “Centro studi per la valorizzazione delle architetture militari e dei sistemi difensivi” del valore di 2.010.000 euro coperto da fondi nazionali e in gestione alla nuova “Fondazione Forte Marghera”, istituita nel 2015¹⁴. I lavori, iniziati nel marzo 2016, dovrebbero concludersi nell'ottobre 2017¹⁵. Tra i vari obiettivi perseguiti dalla società si è tentato di creare un nuovo modello di gestione dei beni culturali promuovendo una sinergia tra istituzioni, settore privato e società civile al fine del riutilizzo delle fortezze, superando la visione di conservazione e gestione passiva del patrimonio culturale. Nell'ambito di “Her.man.”, Marco Polo System ha incentivato attività temporanee di riuso delle strutture e degli spazi aperti del Forte attivando collaborazioni con la Cooperativa Sociale Controvento, l'Accademia delle Belle Arti e la Biennale di Venezia. Grazie all'inclusione di un mix di soggetti immigrati e disoccupati nelle opere di riordino e ripristino dei grandi spazi verdi dell'ex compendio militare, si sono potute avviare una serie di attività culturali e artistiche temporanee che hanno successivamente implicato la realizzazione di scuole permanenti dell'Accademia delle Belle Arti di Venezia, una residenza per



Fig. 4 - Immagine dall'alto di Forte Marghera.
(Fonte: W.A.V.E. IUAV, 2016, <http://www.wave2016iuav.com/key-theme/north-border/green-north-border/green-edge/forte-marghera/>)

artisti e studenti, un museo delle barche tradizionali ed un punto di ristorazione che impiega più di 60 persone appartenenti a categorie svantaggiate (Vio, 2009; Scroccaro, Bonifacio, 2011). In questa maniera il Forte è stato gradualmente riaperto al pubblico attraverso lo sviluppo di eventi culturali e di intrattenimento. In tale contesto un esempio positivo è stato fornito dal progetto “C.a.m.a.a.”, che ha contribuito all’attivazione di percorsi partecipati per lo sviluppo di attività coordinate sostenendo il laboratorio “Itinerari Educativi” mediante attività sportive all’aria aperta, laboratori creativi e attività artigianali.

Ad oggi il recupero di Forte Marghera rappresenta un caso di successo in termini di riuso dell’ex patrimonio militare, basato sul coinvolgimento degli attori locali e di esperimenti di riutilizzo temporaneo fin dalle fasi iniziali del processo¹⁶. L’approccio sviluppato da Marco Polo System tramite la partecipazione a programmi di cofinanziamento europeo non ha prospettato un modello fisico di interventi, bensì ha individuato un possibile percorso di riappropriazione degli spazi ex militari che può essere utilizzato come riferimento per lo sviluppo di modelli virtuosi di gestione locale in Italia e in Europa.

Conclusioni

La rigenerazione urbana, individuata dall’Unione Europea quale leva fondamentale per contrastare la crisi urbana, è innanzitutto un progetto sociale ed economico, che tiene assieme una pluralità di dimensioni: insediative, energetiche, ambientali, paesaggistiche, istituzionali e partecipative. Una strategia progettuale da attuare e sostenere con programmi *place-based*, rivolti ai luoghi e alle persone, sostenendo forme di riuso temporaneo e strumenti per il recupero dell’abbandono, con politiche incrementalmente inclusive dell’esistente (D’Onofrio, Talia, 2015).

Come si evince dal testo, spesso in Italia si riscontrano casi in cui le amministrazioni locali, dovuto alla grande presenza di insediamenti dell’esercito da tempo abbandonati, da alcuni anni hanno incentrato la propria politica di rigenerazione urbana sul loro recupero e trasformazione. Al fine di risolvere esigenze strategiche per nuovi insediamenti e dotazioni pubbliche, sono state sviluppate quindi strategie e progetti finalizzati alla riconversione e alla riappropriazione dei luoghi. Come dimostrato dai (pochi) casi di amministrazioni locali e territoriali italiane che sono riuscite a intercettare dei fondi europei, nonostante si sia arrivati alla definizione condivisa di accordi volti alla determinazione di indirizzi strategici e priorità d’intervento, dei ruoli dei soggetti coinvolti e all’identificazione delle destinazioni d’uso e studi di fattibilità, generalmente si tratta di azioni che hanno contribuito solamente a creare le condizioni di base per la futura riconversione dei beni.

Dall’analisi condotta risulta che negli anni novanta il tema della riconversione del patrimonio militare abbandonato sia stato affrontato come un problema prevalentemente economico collegato al declino dell’indotto prodotto dalla dismissione delle infrastrutture militari e la conseguente perdita dell’esercito nei territori. Nel nuovo millennio si è

assistito alla proliferazione di progetti di messa in rete di città e territori che in Italia, a parte per il caso di Forte Marghera, non sono riusciti a costruire *network* capaci di mobilitare attori e interessi latenti e di sopravvivere oltre al tempo dedicato al progetto finanziato, sperimentando e stabilizzando forme di gestione dei processi di riuso intorno a questioni di sviluppo territoriale. Nonostante esistano alcuni esempi di successo (ex carceri di Firenze, Forte Gisella di Verona e diverse fortificazioni veneziane), la situazione che ha relazionata programmi e progetti europei di rigenerazione urbana con il riuso delle aree militari dismesse non è soddisfacente in termini di processi portati a termine con successo. A partire da un sostanziale disinteresse e/o incapacità delle realtà italiane a intercettare programmi europei di rigenerazione urbana volte al riuso del patrimonio militare, qualora vengano elaborate previsioni di recupero e riutilizzo, ideate anche grazie allo “slancio” prodotto da iniziative di cooperazione europea, il processo di riuso si è dovuta spesso arrendere di fronte a diversi fattori. Trattasi dell’inerzia decisionale a livello statale (riscontrabile per la scarsa partecipazione ai programmi Perifra e Konver e il caso della caserma Giulio Cesare di Rimini) e, a livello locale, della scarsa capacità di proporre idee innovative circa le funzioni da insediare e l’assenza di una reale analisi della domanda in una situazione stagnante del mercato immobiliare e della continua mancanza di risorse finanziarie (per le caserme Radaelli e Minervo e l’ex base Nato di Ceggia). L’iniziativa M.a.p.s., infine, costituisce una grande opportunità per il rinnovo di una parte cospicua della città di Piacenza, ma affinché il progetto europeo costituisca un meccanismo d’innescò di risorse e progettualità sarà fondamentale lavorare sugli aspetti precedentemente elencati al fine di non ripetere nuovamente gli errori del passato.

ENDNOTES

1 Tutte le informazioni relative ai progetti sono state desunte dai siti web qualora disponibili e dal portale Keep EU (<http://www.keep.eu/keep/search>).

2 La riconversione delle attività economiche legate a questo settore le avrebbe rese meno dipendenti attraverso l’incoraggiamento di attività commercialmente redditizie in tutti i settori industriali, compresi tessile, abbigliamento, cuoio, calzature, mobili, ecc., escludendo a priori le attività con una diretta applicazione nel settore militare.

3 In Italia il programma Konver è stato recepito nel 1994 con la Deliberazione “Definizione, coordinamento e finanziamento della partecipazione italiana al programma comunitario Konver di riconversione dell’industria bellica” (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, 1994) ed attuato con la circolare del 27 giugno 1994 del Ministero dell’Industria, del Commercio e dell’Artigianato che confermava l’attuazione di iniziative che agevolassero l’occupazione dei dipendenti in esubero nel settore della Difesa nelle aree di Napoli, L’Aquila e Genova e nel comprensorio di Colleferro di Roma. La Regione Friuli Venezia Giulia ha emanato due Leggi regionali: la L. R. 28 novembre 1997, n. 35 “Norme di attuazione del programma comunitario Konver” e la L. R. 13 settembre 1999, n. 26 “Disposizioni particolari per l’attuazione dei programmi comunitari Konver”.

4 Le iniziative comunitarie Konver I (1993) e Konver II (1994-1997) hanno assegnato all’Italia rispettivamente 36 e 90 miliardi di lire circa (Graziola, Parazzini, 2007: 264).

5 Merita una menzione il progetto Conver.net. Sviluppato tra 2003 e 2006, ha promosso lo scambio e la diffusione di conoscenze sulla riconversione dei *military brownfields* ubicati nella Regione del Mar Baltico, coinvolgendo gli Stati della regione Baltica (Germania, Polonia, Estonia, Lettonia, Lituania, Finlandia, Svezia) e Repubblica Ceca (Friedrich, 2006).

6 Per ulteriori informazioni sull’operato delle associazioni nel Forte Gisella si rimanda a <http://www.fortegisella.it/> e <http://www.associazionesantalucia.it/index.php>

7 http://ec.europa.eu/regional_policy/it/projects/best-practices/italy/2675

8 http://www.southeast-europe.net/en/projects/approved_projects/?id=135

9 La prima ipotesi ragiona sulla realizzazione congiunta di un impianto solare termodinamico e di biomassa, mentre la seconda solamente sull’uso di energia solare. I rispettivi preventivi ammontano a 5.621.700 e

6.241.700 euro.

10 <http://www.marcopolosystem.it/it/home>

11 Dopo la fine della prima guerra mondiale tale patrimonio, composto da fortezze e batterie militari, rimase con guarnigioni ridotte e alcune furono addirittura disarmate (e lasciate ad un lento e inesorabile abbandono e degrado) tra gli anni venti e trenta del secolo scorso: come per la gran parte delle batterie costiere italiane, nel secondo dopoguerra dovettero essere smantellate in osservanza delle disposizioni del Trattato di Pace.

12 Un'esperienza simile è stata affrontata sin dagli anni ottanta in Olanda con il processo di rivitalizzazione del sistema difensivo costiero attraverso la graduale messa in opera di progetti di *landscape architecture* in sintonia con le popolazioni locali (Verschuure-Stuip, 2016).

13 Per quanto riguarda gli altri patrimoni militari dismessi presenti del territorio veneziano, nel progetto "Ascend" sono state inserite come *best practices* Forte Carpenedo, la cui riutilizzazione ha riguardato attività culturali, di volontariato, di assistenza e di solidarietà (Bon et al., 1996), e l'ottocentesca Torre Massimiliana sull'isola di Sant'Erasmo, restaurata nel 2004 nell'ambito dell'accordo di programma stipulato tra Comune, Regione e Magistrato alle Acque. Inoltre il progetto "At Fort" ha promosso la mappatura di tutti i siti militari abbandonati di Venezia mediante l'attribuzione di valori in scala 1-100 in termini di localizzazione (ovvero di prossimità rispetto a aree verdi, siti commerciali, attività turistiche e per il tempo libero, potenziali fonti di inquinamento ambientale ed acustico, ecc.).

14 <http://www.fondazionefortemarghera.it>

15 <http://www.opencoessione.gov.it/progetti/1miseve31p002/>

16 Tuttavia è necessario sottolineare che non si è trattato di un processo privo di inerzie, che continuano al giorno d'oggi. Ne è esempio la prolungata trattativa per la cessione del bene al Comune, iniziata a fine anni novanta e conclusasi nel 2010, in cui il Ministro della Difesa ha assunto iniziative volte a modificare unilateralmente le condizioni essenziali ai fini della cessione medesima. Inoltre tra 2015 e 2017 è nato un contenzioso tra Comune e società Marco Polo System sulla cessazione dell'attività di quest'ultima e lo sgombero di alcuni locali in concessione. Il Tribunale di Venezia, con ordinanza del giorno 25 gennaio 2017, ha rigettato il ricorso che il Comune di Venezia aveva promosso per vederne riconosciuta la cessazione. È stato riconosciuto che Marco Polo System ha validità fino a giugno 2020, non essendoci stata volontà unanime degli associati di chiusura anticipata, così come stabilito dallo statuto vigente.

ACKNOWLEDGMENTS

Il saggio è stato scritto nell'ambito di un progetto di ricerca FSE dell'Università IUAV di Venezia. Autore: Federico Camerin, 2017, Fondo Sociale Europeo 2014-2020 – Sviluppo del Potenziale Umano nella Ricerca e nell'Innovazione per una Crescita Intelligente - Asse Occupabilità D.G.R. n. 2121 del 30/12/2015 cod. progetto 2122-11-2121- 2015. Titolo: La riconversione di aree militari dismesse in Veneto: nuove opportunità per il

REFERENCES

- Afferni R., Ferrario C. (2016), "Da beni esclusivi a beni comuni. Il recupero delle ex caserme militari a Novara", in AA.VV., *Commons/Comune*, Società di studi geografici. Memorie geografiche NS 14, pp. 627-636
- Baccichet M. (2015), "Disegno e crisi della pianificazione militare lungo la cortina di ferro: il caso del Friuli Venezia Giulia", in Baccichet M. (a cura di), *Fortezza FVG. Dalla Guerra Fredda alle aree militari dismesse*, Edicom Edizioni, Monfalcone (Go), pp. 41-80
- Bagaen, S., Clark C. (2016), *Sustainable Regeneration of Former Military Sites*, Routledge, Londra-New York
- Bernardini F. (2006), *L'Anfiteatro romano e i monasteri della Stella e del Palazzo*, Associazione Amici di Spoleto, Spoleto
- Bon M., Scattolin M., Anòè N., Borziello G., Busso C. (1996), *Il forte di Carpenedo. Flora, fauna e ambiente naturale*, Arsenale Editrice, Venezia
- BICC – Bonn International Center for Conversion (1997), *Fostering of Conversion by the European Union-Konver II*, Report 9,
- Cigalotto P., Bradicic M., Frausin T. (2012), "Il riuso delle aree militari dismesse. Innestare 'micro-città' in contesti urbani di piccole dimensioni", *Planum*, 25, 2, pp. 1-7
- Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (1994), *Definizione, coordinamento e finanziamento della partecipazione italiana al programma comunitario Konver di riconversione dell'industria bellica*, Deliberazione 13 aprile (G.U. Serie Generale n. 139 del 16 giugno 1994), disponibile su http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1994-06-16&atto.codiceRedazionale=094A3925&elenco30giorni=false
- CORDIS – Servizio Comunitario di Informazione in materia di Ricerca e Sviluppo (1998),

REG-KONVER 2 - Iniziativa comunitaria relativa alla conversione della difesa (KONVER), 1994-1997, disponibile su http://cordis.europa.eu/programme/rcn/490_it.html

- Cremaschi M. (2005), *L'Europa delle città*, Alinea, Firenze
- De Venuto G. (2010), "I progetti di cofinanziamento comunitario per le aree militari dismilitabili", conferenza *La città che vogliamo. Riflessioni e prospettive sulle aree militari dismilitabili a Padova*, Padova, 23 ottobre, disponibile su http://www.mirpadova.org/aree/materiali/A130_cofinanziamento.pdf
- D'Onofrio R, Talia M. (2015), *La rigenerazione urbana alla prova*, Franco Angeli, Milano
- EAHTR – European Association of Historic Towns and Regions (2007), *Investing in Heritage. A Guide to Successful Urban Regeneration*, European Association of Historic Towns and Regions, Norwich, disponibile su <http://www.historic-towns.org/pdfs/Inherit%20complete%20doc%20final%20version%20pdf%20Layout%201.pdf>
- Franz G. (2001): *Trasformazione, innovazione, riqualificazione urbana in Italia*, Franco-Angeli, Milano
- Friedrich I. (a cura di) (2006), *Conversion. Handbook for the Baltic Sea Region*, Land Brandenburg, Ministerium für Wirtschaft
- Gastaldi F. (2004), "Rigenerazione urbana e competitività delle città europee" in AA.VV., (a cura di), *Urbanregeneration + Città, Catalogo della mostra nell'ambito di Genova 2004*, Alinea, Firenze, pp. 93-97
- Graziola G., Parazzini S. (2007), "Tendenze della domanda e dell'offerta dal 1900 ad oggi", in Graziola G., Parazzini S. (a cura di), *L'industria aerospaziale tra militare e civile all'inizio del terzo millennio*, Vita e Pensiero, Milano, pp. 195-270
- Gastaldi F. (2009), "Processi e politiche di rigenerazione urbana delle città europee", *Quaderni Regionali*, 28, 1, pp. 193-211
- Gastaldi F., Camerin F. (2015), "La rigenerazione urbana e i processi di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico e militare in Italia", *Tria*, 1, 8, pp. 45-58
- Grigoletto A., Manzini A., Boscolo Nata A. (2015), *Piano strategico di sviluppo culturale Fortificazioni Veneziane*, Italia Nostra, Venezia, disponibile su <http://www.italianostravenezia.org/wp-content/uploads/2015/08/Fortificazioni-veneziane-Progetto-Strategico.pdf>
- Grigoletto A. (2016), "Acquisizioni del Patrimonio militare costiero da parte degli enti locali: il caso di Venezia", in Treu M. C., Meneghelli F. (a cura di), *Fortezze e vie d'acqua. Esperienze di recupero in Italia e in Europa*. Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (Rn), pp. 47-66
- Hooper N. (2007), "Esperienze di diversificazione e conversione nell'industria aerospaziale negli anni novanta", in Graziola G., Parazzini S. (a cura di), *L'industria aerospaziale tra militare e civile all'inizio del terzo millennio*, Vita e Pensiero, Milano, pp. 141-194
- Kazepov Y. (a cura di) (2004), *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Urban Cohesion*, Oxford, Blackwell
- Le Galès P. (2002), *European Cities: Social Conflicts and Governance*, Oxford University Press, Oxford
- Malfa L., Mattei E., Cadin M. (a cura di) (2004), *La politica regionale europea: un'opportunità per lo sviluppo in Valle d'Aosta*, Musumeci, Quart (Aosta)
- Marzo, M. (a cura di) (2012), *Fortified Places in the Venetian Lagoon*, Festival dell'Architettura, Parma
- Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato (1994), *Attuazione degli interventi previsti dal programma operativo relativo all'iniziativa comunitaria KONVER - Misura n. 3: iniziative che agevolino l'occupazione dei dipendenti in esubero nel settore della Difesa*, Circolare 27 giugno, Roma, disponibile su <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1994/07/25/094A4737/sg>
- Pasqui G. (2012), "Il Master Plan per le aree militari di Piacenza. Processo, attori e forme di conoscenza", *Territorio*, 62, pp. 58-63
- Pollo R. (2012), "La cessione del patrimonio immobiliare pubblico: la riconversione dei siti militari", *TECHNE*, 3, 3, pp. 216-223
- Ponzini D., Vani M. (2012), "Immobili militari e trasformazioni urbane", *Territorio*, 62, pp. 13-18
- Ponzini D., Vani M. (2014), "Planning for military real estate conversion: collaborative practices and urban redevelopment projects in two Italian cities", *Urban Research & Practice*,

7, 1, pp. 56-73

- Presidenza del Consiglio dei Ministri – Conferenza Unificata (2011), *Decreto del Direttore dell'Agenzia del Demanio recante l'elenco degli immobili sottratti al trasferimento agli enti territoriali, ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 recante: "Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio ai sensi dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42*, 9 aprile, Roma
- Scroccaro M., Bonifacio A. (a cura di) (2011), *Forte Marghera una grande opportunità*, Marco Polo System GEIE, Venezia
- Storelli F., Turri F. (2014), *Le caserme e la città*, Palombi, Roma
- Verschuure-Stuip G. (2016), "Military brownfields in the Netherlands: the revitalisations of the New Dutch Waterline", in Bagaeen S., Clark C. (a cura di), *Sustainable Regeneration of Former Military Sites*, Routledge, Londra-New York, pp. 143-159
- Vio G. (2009), *Stella d'acqua. Politiche e riflessioni per il recupero di Forte Marghera a Venezia*, Cleup, Padova

Federico Camerin

Instituto Universitario de Urbanística, ETSA Valladolid (Spain)
federico.camerin@uwa.es

Federico Camerin is currently a Ph.D. candidate at the Instituto Universitario de Urbanística de la ETSA de la Universidad de Valladolid (Spain). He has been fellow researcher in Town Planning at the Department of Design and Planning in Complex Environment of the IUAV University of Venice (2014-2015 and 2016-2017). He achieved his European master's degree in Planning and Policies for the Cities, Environment and Landscape at Università IUAV di Venezia and Universitat Autònoma UAB de Barcelona (2014).

Abstract

Waterfront redevelopment. Comparison experiences

Stefania Palmentieri

Abstract

The new territorial dynamics of the late twentieth century have led to the depopulation of rural areas of the inland, on the other hand to the development of coastal conurbations, with the consequent alteration of the urban fabric and the identity and recognisability of many waterfronts. A look from the sea can help to capture more objectively these landscaping, urban and functional transformations, and can represent for researchers an innovative reading key, by which to design a sustainable regeneration that can restore, in coastal cities, the balance between the environment and the built and the common maritime identity that, over the centuries, has been strengthened through the interactions between environmental, social and economic dimensions. The comparison



of some waterfront regeneration projects implemented in two cities that express different types: Barcelona the mediterranean and New York the oceanic, confirm that requalification interventions, even in the coastal strip, are an effective tool for renewal and revitalization, provided, however, that it does not merely offer standardised solutions, decontested and without references to the pre-existing. So it can be referred to true regeneration when the project is able to relate to urban fabric and the milieu through social participation.

Key Words

Urban redevelopment; Coastline; Port; Maritime Identity.

La rigenerazione del waterfront. Esperienze a confronto.

Le nuove dinamiche territoriali di fine Novecento si sono espresse da un lato nello spopolamento delle aree rurali interne, dall'altro nello sviluppo di conurbazioni costiere, con la conseguente alterazione del tessuto urbano e dei caratteri di identità e riconoscibilità di molti waterfronts. Uno sguardo *dal mare* può aiutare a cogliere con maggiore obiettività queste trasformazioni -paesaggistiche, urbanistiche e funzionali- e può rappresentare per gli studiosi una chiave di lettura innovativa, rispetto alle quale progettare una riqualificazione sostenibile che restituisca alle città di mare l'equilibrio tra ambiente e costruito e quella comune identità marittima che, nel corso dei secoli, si è rafforzata grazie alla reciprocità della dimensione ambientale, sociale ed economica. Il confronto di alcuni progetti di rigenerazione del waterfront messi in atto in due città che esprimono tipicità diverse: Barcellona quella mediterranea e New York quella oceanica- conferma che gli interventi di riqualificazione, anche nella fascia costiera, rappresentano un efficace strumento di rinnovamento e rivitalizzazione solo se non si limitino a creare forme omologate, decontestualizzate e prive di riferimento al preesistente. Si può dunque parlare di vera rigenerazione quando il progetto è in grado di relazionarsi con il tessuto urbano ed il *milieu*., non trascurando la partecipazione sociale (Smith, 2006).

PAROLE CHIAVE

Riqualificazione urbana; Fascia costiera; Porto; Identità marittima

La rigenerazione del waterfront. Esperienze a confronto.

Stefania Palmentieri

1. La riqualificazione urbana per un nuovo modello di città europea

La sfida “Europa 2020” è anche quella di trasformare l’UE in un’economia intelligente, basata sulla conoscenza e sull’innovazione; sostenibile, grazie ad un uso più efficiente delle risorse; inclusiva con l’innalzamento del tasso di occupazione e della coesione sociale e territoriale. Non è difficile, dunque, immaginare il ruolo chiave che in tale sfida gioca la “rigenerazione urbana”, dal momento che è proprio nelle aree metropolitane e nelle città che si consumano più risorse, si tende ad una maggiore polarizzazione sociale e ad elevati tassi di disoccupazione e di povertà.

Sostenibilità e rigenerazione urbana rappresentano, dunque, un binomio inscindibile che si fonda su una serie di misure per la protezione dell’ambiente urbano (riduzione delle emissioni di gas-serra, incremento di fonti energetiche rinnovabili, eco-efficienza dei nuovi sviluppi urbani, promozione di una mobilità più sostenibile, riuso dei suoli) ma che considera anche la dimensione sociale (inclusione e coesione, integrazione degli immigrati, occupazione) e quella economica (ottimizzazione del capitale umano, sociale, culturale ed economico delle città per incrementarne il livello di competitività) (Charlier et al, 2005). Si tratta delle “strategie di sviluppo urbano integrato” che, in un approccio olistico, guardano la città nella sua complessità sistemica, per meglio considerare il ruolo di ogni parte di essa rispetto alle dimensioni della sostenibilità economica, sociale e ambientale e conferire alle azioni intraprese una univocità di intenti per evitare che si contraddicano le une con le altre o che abbiano un effetto negativo reciproco. La principale sfida per le politiche urbane è, infatti, quella di dare risposte convergenti, garantendo un pari livello di efficienza alle questioni ambientali, sociali ed economiche che nascono nelle città. L’approccio integrato presuppone la risoluzione dei conflitti, il superamento delle divergenze o delle interferenze tra gli effetti che ciascuna di queste dimensioni ha sulle altre, attraverso la creazione di appropriate piattaforme di coordinamento e schemi di inquadramento per le politiche e le azioni. Un coordinamento che sia “trasversale”, per la convergenza degli approcci di settore; “verticale” tra tutti i livelli amministrativi, dalla scala europea a quella nazionale, regionale, intermedia e locale, attraverso nuove formule di “governance multilivello”; e “orizzontale” tra tutti gli attori coinvolti nella “costruzione della città”: dalle autorità pubbliche al settore finanziario e immobiliare. Un progetto urbano pianificato e integrato, dunque, deve superare le azioni isolate, mediante l’integrazione tra le singole componenti della città e tra la città e il territorio, per promuovere la coesione, secondo un modello policentrico ben equilibrato tra le diverse identità territoriali.

Tra i piani e i programmi previsti dai ministri dell'UE che si sono incontrati a Toledo nel 2010, si colloca la combinazione di un set di azioni organizzate, indirizzate al recupero fisico degli edifici e degli spazi urbani con altre azioni settoriali, per la promozione dell'eco-efficienza, dell'accesso all'edilizia sociale, con incentivi alle attività imprenditoriali e al commercio e con infrastrutture, impianti, politiche di formazione e per l'occupazione. Le linee guida per lo sviluppo urbano fissano, così, i criteri per gli interventi di rigenerazione fisica, per la gestione dei consumi, il miglioramento degli spazi pubblici e del contesto urbano, la tutela del paesaggio e del patrimonio. Un'attenzione particolare è rivolta agli effetti di "gentrification" - la trasformazione dei quartieri popolari in quartieri residenziali di lusso - come l'esclusione sociale che talvolta ne deriva e che tende ad allontanare alcuni gruppi di popolazione o quelle funzioni essenziali per un corretto equilibrio urbano che non sono in grado di competere con altre attività più redditizie nel breve termine. Da un lato, quindi, l'obiettivo è stimolare l'innovazione e l'efficienza economica, dall'altro tutelare o incentivare l'uso residenziale, regolare i meccanismi che stimolano la crescita dei valori immobiliari, estendere la qualità della vita e l'abitabilità a tutti gli edifici della città, in particolare a quelli centrali. Città e periferie vengono dunque considerate come *unicum* complesso ed efficiente, dove gli edifici della città diventino spazi in cui diversi gruppi sociali possano vivere in piena armonia e coesione, in un'ampia varietà di tipologie di abitazioni. I piani e i programmi di rigenerazione urbana integrata sono, dunque, affidati ad una tipologia di management e governance adatta al contesto locale, che stimoli e canalizzi la partecipazione pubblica e conferisca nuovi incentivi finanziari e fiscali per l'impresa privata. Una governance che si occupi anche dell'inserimento di appropriati strumenti di monitoraggio e valutazione -ex-ante, di medio periodo ed ex-post- e di indicatori nei piani e programmi, per verificare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi e, se necessario, prendere in considerazione gli opportuni cambiamenti o correzioni. Secondo i ministri europei, con questi strumenti, la rigenerazione urbana integrata è in grado di assumere un ruolo strategico per superare alcune delle disfunzionalità delle città di oggi: modernizzare le loro infrastrutture, introdurre strutture pubbliche e spazi verdi per restituire molte aree ai cittadini, articolare e comporre reti di città, rivalutare spazi pubblici degradati ed edifici che hanno perso funzionalità: rivitalizzare e dare nuovo impulso al modello della complessa, compatta, inclusiva e varia città europea, e trasformarla in una città più intelligente e sostenibile per il futuro.

Da un punto di vista architettonico, il recupero fisico e l'adeguamento degli edifici consentirà di superare molte delle carenze del patrimonio immobiliare esistente, in particolare di quelle di molte abitazioni che sono state costruite con bassi standard qualitativi nella seconda metà del XX secolo, migliorandone la funzionalità, promuovendone la diversità e adattando le tipologie di residenze ai nuovi modelli familiari e demografici, stimolando l'eco-efficienza di edifici e strutture, risolvendo i problemi di accessibilità e le carenze strutturali che alcuni di essi ancora presentano. Si raggiungerà, in tal modo, l'obiettivo della riqualificazione degli spazi pubblici e delle forme architettoniche, del miglioramento non solo dell'aspetto di molte periferie urbane, ma anche della loro at-

trattiva e del grado di identificazione dei residenti con il proprio territorio e le proprie comunità. Si vedrà allora accresciuto il senso di appartenenza, dal momento che i valori della democrazia, della coesistenza, dello scambio, del progresso civile, della diversità, della convivenza e della libertà sono elementi chiave nella cultura della città europea e sono espressi più efficacemente nella sfera pubblica.

2. La rigenerazione del waterfront per la valorizzazione e lo sviluppo

Partire dalla cultura marittima per conoscere le culture urbane: l'ipotesi di partenza di questo lavoro. Ma cosa significa cultura marittima? Non solo il saper navigare, ma anche la capacità di stabilire una comunicazione, un'apertura verso l'altro, tratto tipico delle popolazioni che abitano le coste e vivono il mare. La città costiera, dunque, diventa l'espressione di un'identità fondata sul rapporto con il mare e la navigazione che si esprime attraverso un paesaggio nel quale le forme tramandano una memoria collettiva che, pur nel comune senso di appartenenza ad una identità marittima, mantiene ben definiti i caratteri della propria unicità. Le contaminazioni culturali, che si esprimono nelle lingue, ma anche nei caratteri dell'architettura e dell'urbanistica, sono, infatti, tipiche delle città di mare collegate da rotte commerciali. E' quanto accaduto, per esempio, nel Mediterraneo tra le città dell'Europa e quelle del Nord Africa.

La rigenerazione del waterfront deve, dunque, necessariamente passare attraverso un approccio innovativo che dia nuova linfa al valore semantico del costruito e al dialogo tra l'ambiente marino e l'ambiente urbanizzato, portando l'uomo ed il suo rapporto con il mare al centro della riflessione, per comprendere le dinamiche di trasformazione dell'ambiente naturale in ambiente antropizzato e urbano e per fornire nuovi strumenti di intervento per la tutela e la valorizzazione del patrimonio naturale e culturale delle fasce costiere urbane. Le città di mare vanno considerate "paesaggi culturali storici" (Unesco, 2011), risultati della interazione tra uomo e natura e tra diversi generi di vita venuti in contatto attraverso il mare: un multiculturalismo evidente nella varietà dei materiali e degli stili che caratterizza il paesaggio costiero, materializzazione di una identità specifica di varie culture urbane e locali.

Quando si parla di rigenerazione del waterfront, il riferimento alle strutture portuali diventa un passaggio necessario. Molte città portuali antiche, come Baltimora o Barcellona, infatti, hanno subito, durante il processo di terziarizzazione e deindustrializzazione, lo stesso destino delle città di antica industrializzazione, tipicamente "fordiste" come Torino o Detroit, con interventi sui vecchi bacini portuali abbandonati.

Nello stesso tempo, la riqualificazione urbana ed i processi di recupero dei vecchi porti soddisfano le nuove esigenze di competitività delle città nel quadro internazionale: una competizione che non viene più giocata solo sul piano della produzione, delle infrastrutture e del commercio, ma che mira anche ad ottenere investimenti produttivi attraverso azioni di marketing territoriale che coniughi pubblico e privato per valorizzare il capitale sociale. Il riposizionamento internazionale delle città rappresenta, dunque, uno

dei principali obiettivi della nuova competitività urbana, orientata anche ad acquisire eventi e visitatori. Di qui la necessità di una rinnovata offerta culturale e turistica che sfrutti anche i “mega-eventi” come occasione di riposizionamento, visibilità, sviluppo economico, turistico e culturale e di rigenerazione urbana (Chalkley, Essex, 1999; Bobbio, Guala, 2002). Per ottenere questi risultati è necessario mettere in luce il “differenziale competitivo” dell’area: un waterfront rinnovato e appetibile, per esempio, diventa un elemento che si affianca alle tradizionali offerte, come la posizione strategica sul piano territoriale, l’accessibilità, la disponibilità di manodopera qualificata, un sistema efficace di servizi per le imprese e così via. Nelle città costiere, in particolare, la risorsa costituita dal mare, vissuta nell’esperienza dei grandi eventi - sportivi, culturali, musicali, religiosi - producendo eccezionalità e una visibilità altrimenti inimmaginabile, induce riqualificazione e sviluppo. I grandi eventi “segnano” i luoghi e li richiamano nel tempo attraverso simboli ed immagini veicolate da operazioni di marketing territoriale (Ashworth, Voogd, 1995) collocati, preferibilmente, all’interno di una attenta strategia di pianificazione, sorretta da processi partecipativi e da una appropriata comunicazione (Ferrari, 2002; Martina, 2006).

La rigenerazione del waterfront, in ogni caso, non può prescindere dal *milieu*, rispetto al quale, a seconda dei casi, dovrà adottare strategie diverse con risultati altrettanto differenti. Ci sono casi, ad esempio, di porti di mare più o meno antichi, come Genova o Barcellona, dove sono state attivate funzioni innovative, non più solo commerciali. A Bilbao si è puntato al recupero di aree industriali dismesse, in altri porti sono stati realizzati restauri conservativi degli edifici per valorizzare le tradizioni della marineria ed enfatizzare i simboli ed i valori legati a vicende storiche. Si tratta di interventi che tendono a dare rilievo anche alle forme e ai modi del lavoro portuale, alle testimonianze dei mestieri e delle professionalità che si sono sviluppate nel tempo. Da questa prospettiva non rimane esclusa la cosiddetta archeologia industriale che mira a conservare edifici, darsene, bacini, con tutte le tecnologie legate ad un mondo scomparso e a forme di lavoro ormai dissolte di cui rimangono tracce nella cultura materiale.

3. Esperienze a confronto

Con l’avvento dei *containers*, l’integrazione dei trasporti e la globalizzazione delle reti marittime, i porti hanno prima subito una crescita considerevole, poi, in molti casi, un abbandono, a causa dei processi delocalizzativi delle attività portuali in aree extraurbane. Questo, da un lato, ha spesso favorito la separazione e poi l’alienazione del porto dal tessuto urbano, dall’altro l’allontanamento culturale della comunità urbana dal suo mare (Vallega, 1992, Broeze, 2002). In questo paragrafo saranno messi a confronto i progetti realizzati a Barcellona e New York, due casi emblematici di riqualificazione di waterfront, mediterraneo ed oceanico, per comprendere quali siano state le strategie più efficaci per il recupero del rapporto con il mare, nel ridisegno della fascia costiera, dei suoi luoghi e delle sue architetture rispetto all’acqua.

Barcellona

A Barcellona, il waterfront assume la funzione di “margine” tra la terra e l’acqua, che, pur convivendo con entrambi gli elementi, non diviene mai uno di essi, ma resta un territorio a sé, con le proprie regole e che, tuttavia, non può esistere senza le due aree che lo delimitano. Da un lato, l’ambiente dinamico e universale dell’acqua, dall’altro, quello stabile e locale della terra e, in mezzo, il waterfront, margine lasciato indefinito o libero, per tanti anni: uno spazio “esterno” al sistema urbano, pur esprimendo molte potenzialità (Solà-Morales, 1996).

Sin dal Medioevo, Barcellona, per l’espansione promossa dalla corona D’Angiò, rappresentava una delle principali città del Mediterraneo, soprattutto grazie alla costruzione, nel XIII secolo, del cantiere navale. Eppure, a tale magnificenza non corrispose un’adeguata struttura portuale, anche perché Barcellona non sorse in corrispondenza di un porto naturale. Bisognerà attendere il XIX secolo perché le attività portuali, grazie ai commerci con le Americhe, subiscano un certo impulso e la struttura portuale stessa venga ingrandita con la costruzione di moli per l’attracco dei battelli e la realizzazione della ferrovia. Eppure la fisionomia del porto di Barcellona si è mantenuta pressoché inalterata fino agli anni Novanta, quando la città, eletta come sede dei Giochi Olimpici del 1992, subì una radicale trasformazione che, seppure in misura minore, era stata già avviata in occasione dell’Esposizione Universale del 1988 (Perich, Martinez, 2011).

Le aree interessate da più recenti progetti di riqualificazione sono diverse: strutture sportive al Montjuc, la Diagonal, nuovo asse della città centrale, l’area di Poble Nou, dove è stato realizzato il villaggio olimpico principale, ed aree dismesse recuperate, non lontano dal mare. Ma è stata soprattutto la forte identità marittima a plasmare da sempre il carattere di questa realtà urbana, proiettandola sulla scena internazionale come



*Fig. 1 - Barcellona. Il Porto Vecchio.
(Fonte: Da software GIS)*

luogo preferenziale per la realizzazione di altri grandi eventi, tanto da essere nominata nel 2008 Capitale del Mediterraneo dell'UPM (Unione per il Mediterraneo), organizzazione creata per istituire uno spazio comune di dialogo, di cooperazione e sviluppo nel contesto mediterraneo. La città ha visto così rafforzarsi la propria funzione di nodo di connessione con le altre città e regioni costiere del Mediterraneo marittimo, accogliendo anche nel suo porto milioni di turisti (Perech, Martinez, 2011).

Attualmente il porto di Barcellona, che occupa più del 50% del waterfront, è diviso in 3 parti in base ai diversi usi: il porto logistico, quello commerciale e il porto vecchio per le attività del tempo libero, più vicino alla città: una sorta di confine fra terra e mare, limite naturale tra la parte più privata del fronte costiero e le spiagge pubbliche che occupano il resto del waterfront (4,5 Km) (Figura 1). Tutte le attività e i luoghi dove esse si svolgono non sono controllati dalle autorità locali ma da un operatore privato (l'Autorità del Porto di Barcellona) che, proprio a partire dall'area del porto vecchio, ha dato il via al radicale processo di rigenerazione degli anni Novanta. Nei vent'anni successivi sono stati realizzati progetti che hanno puntato ad una generale trasformazione del waterfront da semplice scenario in un collegamento definitivo con il tessuto urbano ed i cittadini, per permettere loro di riappropriarsi dell'area del porto vecchio (Magrinyà, 2005). Si era finalmente compreso che non si poteva più guardare il waterfront da una certa distanza, ma era necessario ristabilire le relazioni tra quest'area ed il centro storico, in una logica di continuità. I progetti messi in atto, tuttavia secondo alcuni studiosi (Perich, Martinez, 2011) non sembra abbiano del tutto raggiunto il risultato sperato perché non avrebbero tenuto in debita considerazione la dimensione identitaria del porto vecchio quale spazio in grado di conferire unità organica e apertura alla città. Uno spazio che viene utilizzato da oltre 2 milioni di persone come *gateway*, che corre il rischio di diventare un *non*



Fig. 2 - Barcellona. Le Torri del Villaggio Olimpico (Fonte: Da software GIS)

luogo, peraltro unico punto di vista dal quale i visitatori possono guardare i 5 quartieri con i 4 viali principali che risalgono dal mare sotto il faro di Montjuïc.

La costruzione del Villaggio Olimpico nel 1992 ha dato vita ad un vero e proprio nuovo quartiere con le realizzazione di un porticciolo, cinque grandi spiagge, diverse aree verdi, l'estensione della passeggiata sul mare della Barceloneta, più di 2000 appartamenti e 44 blocchi di abitazioni. Altri interventi importanti hanno riguardato l'area del Forum of Cultures, con l'estensione della via Diagonal fino al mare (2004), e il Diagonal Mar (area residenziale e parco). L'evento del Forum, insieme alle nuove zone residenziali sviluppate in altezza, ha portato alla riqualificazione di una vasta area dotata di un grande potenziale grazie alla sua posizione. L'espansione della città ha iniziato così a cambiarne la configurazione, innescando un processo di *gentrification* estremo, con il passaggio dalla classe sociale bassa ad una classe estremamente più agiata di residenti che possono permettersi di vivere in una delle nuove torri con affaccio sul mare, in uno spazio della città che ancora si sta trasformando, forse tra i più complessi e pieni di contrasti. Le due torri sulla Villa Olimpica, pensate come due oggetti isolati situati vicino al mare, diventano qui un modo di costruire la città e sembrano dimostrare che a Barcellona crescere intensamente in altezza è una prerogativa che appartiene alla periferia, in particolare al waterfront. Guardando il tessuto urbano di Barcellona, in corrispondenza del centro, essa appare, infatti, una città compatta, con un'altezza regolare degli edifici, ma, ai suoi confini, si osserva una forte verticalizzazione dello skyline. In particolare sul waterfront, dove la struttura urbana appare più confusa, il paesaggio è artificiale per la costruzione di architetture che non hanno tenuto conto dell'esigenza di una continuità con il resto del tessuto urbano. Anche le due torri del piano del Villaggio Olimpico si trovano sui lati del viale della Marina, ad una distanza l'una dall'altra pari alla larghezza della strada (Figura 2). In questo caso, il vuoto gioca un ruolo attivo nel progetto e nei volumi, in termini di dimensioni, proporzioni e posizione rispetto all'asse della Marina, riproducendo simbolicamente una porta verso il mare. La monumentalità di questo progetto è evidente, le due torri incorniciano lo spazio d'ingresso come due colonne e simboleggiano – sul waterfront – la nuova posizione che la città ha assunto rispetto al mare (Figura 3) (Perich, Martinez, 2011).

Dal punto di vista dell'indotto, tuttavia, non si può negare che la città ha visto notevolmente migliorati i propri servizi e l'accoglienza del porto storico collegato all'asse stradale centrale delle Ramblas. Il rinnovamento delle strutture ricettive, il potenziamento del marketing, l'adeguamento dell'offerta culturale e museale, con nuove offerte e biglietti integrati, hanno generato un considerevole sviluppo del turismo. In occasione dei Giochi del 1992 si sono registrati 1.875.000 arrivi, trend che non ha mai smesso di incrementarsi: 2.660.000 nel 1994, 3.060.000 nel 1996, 4.500.000 nel 2004, 7.500.000 nel 2012. Più di 1.500.000 di persone passano nei punti informativi, distribuiti tra l'aeroporto, le piazze centrali, le Ramblas e il waterfront. Nel monitoraggio sistematico delle valutazioni dei visitatori, realizzato per l'Ufficio del Turismo della municipalità, in una scala da 1 (minimo) a 10 (massimo), gli item che ottengono i punteggi più alti (attorno al 9 o all'8.7) sono quelli relativi all'offerta architettonica, seguiti immediata-



*jFig. 3 - Barcellona. Le Torri del Villaggio Olimpico viste dal mare
(Fonte: Da software GIS)*

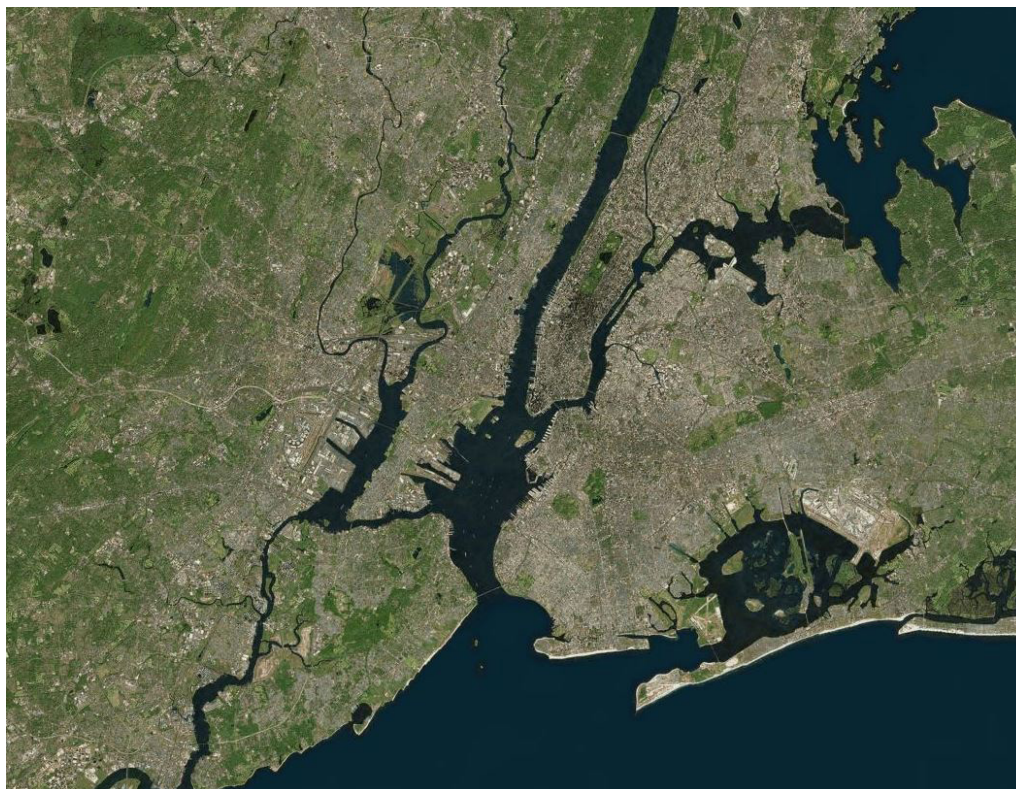
mente dalla cultura e dall'intrattenimento, che si fruisce soprattutto a partire dall'area del vecchio porto. Qui il monumento a Colombo attira circa 200.000 visitatori, il museo marittimo 500.000, l'acquario 1.500.000, il Museo della scienza Cosmo Caixa circa un milione.

Oggi Barcellona si colloca, quale meta culturale e turistica di eccellenza, al settimo posto per numero di pernottamenti tra le città europee, dopo Londra, Parigi, Dublino, Roma, Madrid, Berlino, alla pari con Praga.

New York

New York possiede una forte identità marittima che si è costruita e rafforzata nel tempo, grazie al ruolo svolto dalla città quale crocevia dei commerci tra l'oceano e le vie d'acqua interne, dove l'acqua ha funto da forte fattore di coesione per l'insediamento metropolitano sviluppatosi tra Long Island e New Jersey (Figura 4). Anche in questo caso, la visione *dal mare* aiuterà a cogliere lo stretto rapporto tra la vecchia struttura portuale e l'acqua e la dialettica tra questa ed il verticalismo di Manhattan che in essa si riflette (Figura 5). I primi grattacieli sorsero proprio qui, in corrispondenza dell'originario nucleo insediativo, come risposta di una lungimirante imprenditorialità finanziaria alla pressione demografica -soprattutto in seguito all'ondata immigratoria iniziata a fine Ottocento e mai arrestatasi-. La necessità di incrementare la connettività tra gli altri distretti (Bronx, Brooklyn, Queens, Staten Island) portò, in seguito, alla creazione di canali per mettere in collegamento le vie d'acqua naturali e fu da allora che la portualità newyorkese cominciò il suo grande sviluppo, che continuò grazie agli investimenti dei privati, all'indomani della crisi degli anni Settanta, soprattutto con la rifunzionizzazione di molte aree dismesse. Il porto newyorkese diventò allora un *gateway* internazionale, dove attraccavano navi cargo provenienti anche dall'Europa. Già con il completamento del primo bacino di carenaggio sull'Est River nel 1824 e con l'apertura, l'anno successivo, del canale Erie, con cui vennero messe in connessione le acque interne ed esterne, New York era diventato il più grande porto nordamericano di trasbordo e, a fine secolo, il più importante di tutta la costa orientale, grazie all'integrazione dei trasporti navali e ferroviari (Clemente, 2009, Clemente, 2010, Clemente, Esposito De

Fig. 4 - New York dal satellite
(Fonte: Da software GIS)



Vita, 2011). Il waterfront divenne allora particolarmente attrattivo, dal momento che non rappresentava, come nel caso di Barcellona, un confine tra due mondi, ma il raccordo tra area metropolitana e popolazione; un *luogo* il cui baricentro, un tempo come oggi, era rappresentato dall'acqua in quella che Saski Sassen (1991) definisce, insieme a Londra e Tokio, *global city*, un'area urbana dove domina la complessità delle relazioni funzionali, delle dinamiche economiche e culturali e dove lo skyline è diventato uno degli *iconemi* dell'occidente.

Connettere, integrare, contaminare antico e nuovo, adeguarsi alla modernità, mantenendo integra un'identità che è anche multi-etnica e multiculturale, sono i caratteri peculiari di un waterfront oggi segnato, ad Ellis Island e nella Statua della Libertà, dai simboli della sofferenza di milioni di persone che nei secoli scorsi, approdavano da ogni parte a New York e che oggi sono musei federali, veicoli della memoria e dell'identità collettiva (Figura 6).

La crisi degli anni Settanta ha rappresentato, dunque, l'occasione per la rigenerazione di questo waterfront, non solo attraverso la riconversione di molte aree dismesse, ma anche attraverso la connessione della costa con le aree interne della città, grazie all'apertura di numerosissimi canali artificiali. Il potenziamento della connettività tra i luoghi e delle reti di trasporto, oltre ad innescare un processo di suburbanizzazione, dovuto anche alla degradazione di molti quartieri centrali multi-etnici, ha conferito a New York il ruolo di raccordo tra le acque interne degli Stati Uniti e le rotte transoceaniche. Nel processo generale di rigenerazione urbana, molte aree un tempo sedi del malaffare, come Times Square, vengono trasformate utilizzando il preesistente, dando vita ad uno



Fig. 5 - New York. Il waterfront visto dal mare

(Fonte: Foto di S. Palmentieri)

dei quartieri turistici e per il tempo libero più famosi del mondo. Anche sul waterfront la riqualificazione, ancora in atto, tende ad intervenire sui caratteri urbani esistenti, proiettandoli verso il mare per esaltare la forte identità marittima dei cittadini. Siamo di fronte ad un'area lunga più di 100 km, articolata in oltre 11 porti dei quali il South Street Seaport, che nell'Ottocento era interessato da un intenso traffico di velieri, è stato il primo, nel 1983, ad essere recuperato e rivitalizzato con la creazione di un museo della navigazione, nell'antico mercato, e di ristoranti, di una passeggiata panoramica e di un centro commerciale. La riqualificazione del fronte costiero ha inoltre portato alla realizzazione della Manhattan Waterfront Greenway (MWG), un percorso di 32 miglia che circumnaviga l'isola di Manhattan, che offre la possibilità di godere di un ambiente salubre e che, aprendosi in vari punti, offre un accesso alternativo alle aree più congestionate della città. Sono state ripristinate anche molte aree dismesse nella zona industriale portuale del West Village e a Chelsea nello Houston River Park.



Fig. 6 - New York. Ellis Island vista dal mare

(Fonte: Foto di S. Palmentieri)

Tutti gli interventi realizzati a New York non hanno stravolto il tessuto urbano preesistente né quello identitario, anzi hanno favorito il rafforzamento dell'identità marittima di una città che ha rappresentato da sempre il "sogno americano" e che oggi si propone come esempio di sviluppo urbano partecipato e di buone pratiche (Clemente, Esposito De Vita, 2011).

4. Considerazioni conclusive

In linea con le sue premesse, questa analisi ha dimostrato che la visione "dal mare", permettendo di cogliere la forte interazione acqua-città, rappresenta una prospettiva innovativa ed efficace per gli interventi di rigenerazione costiera. Una corretta pianificazione deve, infatti, puntare sia alla tutela che alla riqualificazione della linea di costa, nell'ottica di uno sviluppo non più legato alle vecchie logiche della efficienza economica, ma a quelle dell'innovazione e della competitività, non trascurando le profonde trasformazioni indotte dalle nuove tecnologie, dall'accelerazione del mercato globale e della polarizzazione sociale. I waterfront vanno, infatti, considerati luoghi dell'identità e della memoria, attrattori di investimenti, dunque motori di sviluppo per l'intero territorio, nei quali contrastare il degrado ambientale, spesso legato alla dismissione delle strutture portuali e alla scarsa connessione con la centralità urbana e con i contesti regionali. Le azioni prodotte per la rigenerazione dei waterfront non possono, dunque, prescindere da un approccio olistico, che metta a sistema le diverse componenti -ambientale, economica, culturale, funzionale e della mobilità- per conseguire in modo sinergico, gli obiettivi della sostenibilità come la crescita delle comunità locali, della accessibilità, delle connessioni territoriali e la valorizzazione del *milieu*. Un waterfront "produttivo" è dunque quello che non costituisce una linea di netta demarcazione tra la costa e le aree urbane più interne, ma esso stesso è "città", in grado di rappresentare l'asse della nuova riconfigurazione dello spazio urbano, che, intercettando i flussi e le risorse, rafforza la memoria e l'identità locale.

I casi di Barcellona e di New York rappresentano due realtà emblematiche di contesti molto diversi. La prima, tipica città europea con un centro storico dall'impianto compatto e uno skyline regolare, dopo gli interventi sul waterfront, specie in seguito alla realizzazione del Villaggio Olimpico, ha visto la linea di costa trasformarsi in un confine molto netto tra due mondi, quello storico e identitario del centro e quello attrattivo e turistico sul mare, dando vita ad un paesaggio urbano piuttosto complesso e di difficile leggibilità.

A New York invece, città tipicamente oceanica, l'assenza di un vero e proprio centro storico e la necessità di incrementare la connettività tra i vari distretti, innescò, già dalla fine Ottocento, lo sviluppo di una portualità che continuò grazie agli investimenti dei privati, anche negli anni Settanta, con la rifunzionalizzazione di molte aree dismesse. Il porto newyorkese diventò allora un *gateway* internazionale, e gli interventi non hanno mai stravolto il tessuto urbano né identitario perché la prospettiva adottata, sin dall'ini-

zio, è stata quella di più ampia scala che considera la linea di costa non solo un confine, ma soprattutto una parte integrante della realtà urbana, della sua organizzazione spaziale e funzionale.

Le migliori pratiche per la rigenerazione del waterfront urbano si sono rivelate, dunque, quelle che si inquadrano in progetti univoci, non frammentati, ma fondati sulla partecipazione sociale e la coesione, sul *milieu*, la sostenibilità ambientale e l'efficienza economica.

REFERENCES

- Ashworth, G. J., Voogd H., *Selling the City*, Wiley&Sons, Chichester, 1995.
- Bobbio L., Guala C. (2002), *Olimpiadi e grandi eventi*, Carocci, Roma.
- Broeze F. (2002), "The globalization of the oceans: containerization from the 1950s to the present", *International Maritime Economic History Association*, vol.15, 2, Memorial University of Newfoundland, St. John's, Newfoundland (CDN), pp.439-441.
- Chalkley B., Essex S. (1999), "Urban Development through hosting international events: a history of Olympic Games", *Planning Perspectives*, n. 14.
- Charlier R.H., Chaineux M.C.P., Morcos S. (2005), "Panorama of the history of coastal protection", *Journal of Coastal Research*, West Palm Beach, Florida (USA), pp. 79-111.
- Clemente M. (2009), "De-globalization and creativity: a contribution towards sustainable and intercultural architectures and cities", *International Journal of Sustainable Development*, vol. 12, nos.2/3/4, Inderscience Publishers, pp.116-123.
- Clemente M. (2010), "Post-global cities and architectures: intercultural languages for multicultural communities", *Proceedings of The 5th edition of the EURAU - European Symposium on Research in Architecture and Urban design*, Centro Congressi Università Federico II, 23-26 giugno 2010, Napoli (I), cd rom edition.
- Clemente M., Esposito De Vita G. (2011), "New York city: da terminal transoceanico a città metropolitana d'acqua", in *Città dal mare. L'arte di navigare e l'arte di costruire città*, Collana *Città e architettura*, 02, CNR, Editoriale Scientifica, Napoli, pp.215-230.
- Dichiarazione di Toledo, (2010) *Sulla rigenerazione urbana integrata e il suo potenziale strategico per uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo nelle città europee*.
- Dombos R., Heseler H. (2000), *Seaports in the Context of Globalization and Privatization*, Universitat Bremen, Bremen.
- Ferrari S. (2002), *Event marketing*, Cedam, Padova.
- Guala C. (2007), *Mega Eventi*, Carocci, Roma.
- Maciocco G., Serreli S. (2009), *Enhancing the city new perspectives for tourism and leisure*, Springer, London, United Kingdom.
- Magrinyà F., Gaspar M. (2005), "Tinglados de Barcelona: la incorporación de espacios del Puerto a la ciudad (1981-2002)", *Scripta Nova*, vol. IX, n°193, Universidad de Barcelona, Barcelona (E).
- Martina A. (2006), *Comunicare la città*, Bruno Mondadori, Milano.
- Martinotti G. (1993), *Metropoli*, Il Mulino, Bologna.
- Perich Capdeferro A., Martínez-Perez A. (2011), "Barcellona "in e tra" terra e acqua per un'analisi del waterfront", in *Città del mare. L'arte di navigare e l'arte di costruire le città*, Collana *Città e architettura*, 02, CNR, Editoriale Scientifica, Napoli pp 139-154.
- Pichierri A., (1989.), *Strategie contro il declino in aree di antica industrializzazione*, Rosenberg&Sellier, Torino.
- Sassen S. (1991), *The global city :New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, New York.
- Smith M.K. (2006), "Towards a cultural planning approach to regeneration", in Smith M.K.(ed), *Tourism, culture and regeneration*, CABI, Wallingford, United Kingdom, pp 1-11.
- Sola-Morales I. (1996), "Terrain Vague", *Quaderns d'Arquitectura i Urbanisme*, n. 212, Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, (COAC), Barcelona (E).
- Unesco (2011), *Recomendation on the Historic Urban Landscape*, HUL, Parigi.
- Vallega A. (1992), *The changing waterfront in coastal area management*, Franco Angeli, Milano (I).

Web sites

[HTTP://WWW.ECONOMIA.UNICAL.IT/TEST/STURISTICHE/COLLEGAMENTI/56.PDF](http://www.economia.unical.it/test/sturistiche/collegamenti/56.pdf)
<http://www.economia.unical.it/test/sturistiche/collegamenti/56.pdf>

Stefania Palmentieri

Dipartimento di Scienze Politiche. Università di Napoli Federico II
palmenti@unina.it

Stefania Palmentieri is a researcher in Geography. She conducts her teaching and research activity at Federico II University in Naples. She studies the territorial and environmental dynamics, in particular the urban and landscape planning, the protection and promotion of the environmental and cultural heritage, the problems related with the seismic and volcanic risk. She also studies the impacts of touristic activity in cities and parks to define the parameters of a sustainable development.

Abstract

UIA and the MAC project: green city and multi-ethical connections for Monteruscello neighbourhood. Pozzuoli case study

Francesco Domenico Moccia, Barbara Scalera

Abstract

The identification of cities as the main engine of development and the awareness that their role is decisive in completing the objectives of the European Urban Agenda 2030 is one of the basic aspects recently affirmed by the European Community. The cities, the cause and, at the same time, the solution to the economic crisis, are faced with a diligent and complex challenge that has a dual role: on the one hand, the management of critical issues such as reception, social integration of migrants, urban poverty, availability of affordable housing, demographic change not only in quantitative aspects, but also in its composition; on the other, to guarantee a high level of well-being both in the natural and anthropic environment, but especially in the community that lives there,



Mercato rionale (Pozzuoli)

relationships, emotions and relationships. The new European methodology allows you to experience the role of leadership that has long held the city at institutional level and at the same time facilitates the difficult task of involving and co-ordinating all the public and private actors of the new urban economies that will have to participate in the construction and implementation of shared urban regeneration projects. This contribution investigates the implementation tools of European urban policies and describes the case study of the city of Pozzuoli, in the province of Naples, and the strategy it will adopt, within the European UIA program, to operate urban regeneration in one of the most the poor of the city, and socio-economic revitalization.

KEY WORDS

Nature, economics, youth entrepreneurship, rural urban landscape, urban sustainable development

UIA ed il progetto MAC: green city e connessioni multi-etiche per il quartiere Monteruscello. Il caso studio di Pozzuoli

L'individuazione delle città come principali motori di sviluppo e la consapevolezza che il loro ruolo è decisivo nel portare a termine gli obiettivi dell'Agenda europea urbana 2030 appare uno degli aspetti basilari affermati di recente dalla Comunità Europea. Le città, causa ed, al tempo stesso, soluzione della crisi economica, si trovano ad affrontare una doverosa quanto complessa sfida che ha una duplice veste: da un lato, la gestione di criticità quali l'accoglienza, l'integrazione sociale dei migranti, la povertà urbana, la disponibilità di alloggi a prezzi accessibili, il cambiamento demografico non solo negli aspetti quantitativi, ma anche nella sua composizione; dall'altro, il garantire un livello alto di benessere sia dell'ambiente naturale che antropico, ma soprattutto della comunità che vi abita, si relazione, si emoziona ed istaura legami. La nuova metodologia europea consente di sperimentare il ruolo di leadership che da tempo rivestono le città a livello istituzionale e nel contempo di facilitare loro l'arduo compito di coinvolgere e coordinare tutti i protagonisti, pubblici e privati, delle nuove economie urbane che dovranno partecipare alla costruzione ed implementazione di progetti di rigenerazione urbana condivisa. Il presente contributo indaga sugli strumenti attuativi delle politiche urbane europee e descrive il caso studio della città di Pozzuoli, in provincia di Napoli, e la strategia che adotterà, nell'ambito del programma europeo UIA, per operare sia una rigenerazione urbana di uno dei quartieri più poveri della città sia una rivitalizzazione socio-economica.

PAROLE CHIAVE

Natura, economia, imprenditorialità giovanile, paesaggio agricolo urbano, sviluppo urbano sostenibile.

UIA ed il progetto MAC nature, young people and the economy: connessioni multi-etiche per il quartiere Monteruscello. Il caso studio di Pozzuoli

Francesco Domenico Moccia, Barbara Scalera

1.1. L'Europa e le città: sfide, metodologie e strumenti innovativi nel settore dello sviluppo urbano sostenibile

Un recente provvedimento normativo nazionale¹, scaturito dalle sollecitazioni nate nel contesto europeo, mirate ad indirizzare strategie di sviluppo più rispondenti ai reali bisogni delle comunità impone, tra gli strumenti guida della programmazione finanziaria e valutazione economica nazionale, la lettura degli indicatori di benessere equo -sostenibile. Il provvedimento nazionale affonda le sue radici nell'adesione dell'Italia all'*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, un programma d'azione approvato dall'ONU nel 2015, finalizzato a porre fine alla povertà e alla fame nel mondo, combattere le disuguaglianze all'interno e fra le nazioni, costruire società pacifiche, giuste ed inclusive, e proteggere i diritti umani, assicurando la salvaguardia duratura del pianeta e delle risorse naturali. La strategia europea parte dal presupposto che per sviluppo non dobbiamo intendere il solo fattore che produce benefici economici e, quindi, impatti positivi sul PIL; tale indicatore non esprime affatto i benefici prodotti sul welfare e sulla qualità della vita. Rivelandosi riduttivo, il PIL è stato, dunque, oggetto di valutazioni e ricerche da parte della Commissione Cnel-Istat, sin dal 2010, la quale ha incluso la cultura, la tutela del paesaggio, dell'ambiente e le relazioni sociali tra i domini fondamentali da considerare nelle analisi statistiche, legate alla misurazione del benessere nazionale. Altro caposaldo della strategia europea di sviluppo sostenibile è rappresentato dall'individuazione delle città quali principali motori di sviluppo. La consapevolezza che il loro ruolo è assolutamente decisivo nel portare a buon fine gli obiettivi della strategia, appare uno degli aspetti basilari affermati dall'Unione Europea ed è per tale ragione che l'approccio proposto affida ad esse l'arduo ruolo di protagoniste del cambiamento. Le città, dunque, causa e, al tempo stesso, soluzione della crisi economica, si trovano ad affrontare una doverosa quanto complessa sfida che ha una duplice veste: da un lato, la gestione di criticità quali l'accoglienza, l'integrazione sociale dei migranti, la povertà urbana, la disponibilità di alloggi a prezzi accessibili, il cambiamento demografico, dall'altro, il garantire un livello alto di benessere sia dell'ambiente naturale che della comunità che vi abita. Ad integrazione dell'*Agenda 2020-2030 per lo sviluppo sostenibile*, l'UE propone, con il Patto di Amsterdam², uno strumento dedicato esclusivamente allo sviluppo delle città che affonda le proprie radici in una consultazione pubblica tenutasi tra il 18 luglio ed il 26 settembre 2014 da cui scaturì la Dichiarazione di Riga, a pieno sostegno di un'agenda urbana dell'UE. Il Patto dialoga esplicitamente con l'Agenda Onu 2030 per lo Sviluppo sosteni-

bile, laddove vi si legge che «*the Urban agenda for the Eu will contribute to the implementation of the Un 2030 Agenda for Sustainable Development, notably Goal 11 'Make cities inclusive, safe, resilient and sustainable' and the global 'New Urban Agenda' as part of the Habitat III process*» e si pone come strumento di integrazione operativo. Al centro della strategia proposta vi è lo sviluppo di 12 partenariati che si occuperanno di importanti sfide individuate per le aree urbane, ovvero: 1) integrazione dei migranti e dei rifugiati, 2) qualità dell'aria, 3) povertà urbana, 4) alloggi, 5) economia circolare, 6) posti di lavoro e competenze professionali nell'economia locale, 7) adattamento ai cambiamenti climatici, 8) transizione energetica, 9) uso sostenibile del territorio e soluzioni fondate sulla natura, 10) mobilità urbana, 11) transizione digitale, 12) appalti pubblici innovativi e responsabili. Il Patto rappresenta un punto di svolta nel processo di formulazione dell'Agenda urbana europea in quanto non si limita a formulare i principi generali, ma evidenzia le priorità tematiche (12) e gli strumenti operativi. In realtà, lo scopo principale è avvicinare le città all'Europa e l'Europa alle città; se in questi anni l'uropeizzazione delle politiche urbane è stata al centro dell'attenzione della Commissione Europea, oggi, con il Patto di Amsterdam si tenta di urbanizzare le politiche europee. Le città o le reti di città dovranno infatti, costituire, insieme a Soggetti pubblici e privati, un partenariato che rappresenta lo strumento attuativo principe attraverso cui implementare, in funzione della tematica strategica, azioni coordinate e condivise. Attraverso il Patto di Amsterdam si sancisce una metodologia di lavoro che privilegia la più stretta collaborazione e cooperazione tra i diversi livelli di governo, da quello europeo a quello locale, in modo tale da consentire alle città un diretto contatto con l'Europa. La nuova metodologia consente, infatti, di sperimentare il ruolo di leadership che da tempo rivestono le città a livello istituzionale, ma nel contempo, di facilitare loro l'arduo compito di coinvolgere e coordinare tutti i protagonisti, pubblici e privati, delle nuove economie urbane che dovranno partecipare alla costruzione ed implementazione di progetti di rigenerazione urbana condivisa. Tra gli elementi più innovativi introdotti è, infatti, da annoverare il forte coinvolgimento, sin dalle prime fasi del progetto, di tutte le componenti sociali, dalle imprese al settore pubblico, dalle associazioni di iniziative sociali ai centri di ricerca, operatori dell'informazione e della cultura. In tale contesto, appare evidente che il bisogno di mettere il paesaggio urbano al centro delle politiche di rigenerazione, in quanto espressione del patrimonio culturale e socio-economico di una comunità, rivela il carattere di alta valenza strategica che il paesaggio riveste, intorno alla quale riscrivere la grammatica delle relazioni non virtuali e globalizzate, bensì cooperate e costruite insieme con la comunità locale. Il fenomeno della globalizzazione ha comportato una radicale trasformazione dell'organizzazione spaziale, delle relazioni, dei nuovi flussi socio-economici e delle nuove reti. Affidare al paesaggio urbano una valenza socio-economica significa pilotare una rivitalizzazione ed una trasformazione dell'armatura urbana in funzione dei cambiamenti, individuando e ridefinendo poli strategici che maggiormente rivestono un ruolo di potenziali driver di crescita. La dominante strutturale dell'attuale dibattito internazionale è legata alla necessità di fornire un quadro di indicazioni operative sul restauro del paesaggio in

ambito urbano, tali da rappresentare sintesi tra interventi di conservazione, interventi legati ai rischi idrogeologici ed ambientali ed interventi che valorizzano l'identità dei luoghi, restituendo loro vitalità economica, sociale e culturale. Tra gli strumenti più innovativi messi in campo dalla Comunità Europea, nell'ambito dello sviluppo urbano sostenibile, si cita l'UIA, *Urban Innovative Actions*, uno strumento destinato alle città o gruppi di città che hanno una popolazione superiore a 50.000 abitanti. Il presupposto, in linea con i principi europei prima enunciati, è rappresentato dalla costruzione di un partenariato che coinvolga tutte le forze economiche locali, private e pubbliche. In base all'articolo n. 8³ del regolamento FESR, il budget totale è pari a 372 milioni di euro per l'intero periodo di programmazione 2014-2020. Inoltre, il finanziamento copre una quota dell'80% dei costi totali ammissibili per un progetto che ha una durata massima di tre anni, la cui gestione e contabilizzazione finanziaria ed amministrativa sono affidate ad un processo che vede coinvolte direttamente l'autorità urbana destinataria dei fondi e la Commissione Europea, quest'ultima attraverso la de-France Haute Region e la Provincia belga delle Fiandre orientali, in Belgio. Allo stato attuale 17 sono le città beneficiarie di questo programma di cui 4 italiane: Torino, Bologna, Milano e Pozzuoli, in provincia di Napoli.

1.2 Nature, people and the economy: la sperimentazione di un approccio ecologico per un progetto non imposto, ma cooperato

Se da un lato, la realtà antropica appare la dimensione dominante di cui tener conto, dall'altro, l'approccio metodologico nel ridisegnare pezzi di città e comunità non deve certamente prediligere una visione antropocentrica, ma deve essere rispettosa dei cicli naturali della vita e della realtà naturale con cui l'uomo interagisce. *Il determinismo fisiografico* – come afferma McHarg -*indica che l'urbanizzazione dovrebbe rispondere ai processi naturali*⁴, per cui le scelte insediative devono essere operate sulla base di una scrupolosa valutazione degli elementi naturali, quali componenti ambientali, ecologiche, orografiche, idrografiche, geologiche e delle relazioni che intercorrono tra essi ed i processi antropici. Progettare con la Natura – come afferma McHarg – è il principio ispiratore di un approccio che privilegia una valutazione prima di tutto etica dell'ambiente e dell'interazione che l'uomo ha con esso, a cui fa seguito una compartecipazione umana e biologica, dove la progettazione non è imposta, ma cooperata. L'importanza di adoperare un approccio ecologico assicurando, nel contempo, la cooperazione tra più soggetti per costruire un'integrazione tra natura, comunità locali ed economia, è stato, di recente, ribadito dalla Commissione Europea anche a proposito dei siti Natura 2000 nel documento *Action Plan for nature, people and the economy*⁵. Avviata una fase di valutazione sulle politiche e sugli apparati normativi a tutela della biodiversità e dei siti Natura 2000, finalizzata a comprendere l'inefficacia delle azioni e degli strumenti posti in essere, è emersa una discreta adeguatezza normativa delle direttive ma, nello stesso tempo, oggettive quanto significative difficoltà nell'attuazione di esse. La valutazione

operata, sottolineando le tensioni tra tutela della natura ed attività economica, ha comportato la redazione di un *Action Plan for nature, people and the economy*. Tale strumento, se è vero che ha come oggetto esclusivamente le aree protette, ha però il grande merito di ribadire la necessità di creare ponti tra natura, cittadini ed economia prevedendo azioni specifiche mirate al coinvolgimento di tutti i portatori d'interesse, privati e pubblici, ed alla costruzione di partenariati in tutti i settori politici per poter mettere in campo azioni condivise e, soprattutto, coerenti con gli obiettivi socio-economici. Un aspetto che occorre sottolineare quale elemento innovativo della strategia proposta dalla Commissione Europea, è rappresentato dalla consapevolezza che l'ambiente, naturale ed urbano che sia, costituisce il fondamento di vari settori dell'economia e rappresenta un elemento importante che influisce sulla capacità di attrarre investimenti su tutto il territorio. Ecosistemi che godono di ottima salute sono importanti ammortizzatori utili per far fronte agli impatti dei cambiamenti climatici, per cui operare interventi di rigenerazione urbana che includono il ripristino degli ecosistemi naturali, dei loro servizi vitali, la ricostruzione dei cicli naturali e, nello stesso tempo, rivitalizzano e rigenerano il paesaggio restituendo energia socio-economica, rappresenta l'obiettivo dell'impegno politico di tutte le amministrazioni pubbliche nei prossimi anni, o almeno dovrebbe.

1.3 La città di Pozzuoli, agricoltura ed imprenditorialità giovanile

Il territorio della città di Pozzuoli si caratterizza per un diffuso ed elevato valore paesaggistico, oltre che storico-archeologico. In particolare, la città di Monteruscello si sviluppa su una superficie di 560 ettari⁶ e dista dal centro di Pozzuoli circa 10 km con una popolazione che si aggira intorno ai 20.000 abitanti. Tale quartiere, che negli anni ha visto una contrazione del numero di abitanti, soprattutto della classe più giovane, in linea con quanto è avvenuto per l'intero territorio costiero, come più avanti si dimostrerà, presenta una diffusa dotazione di verde pubblico e di verde attrezzato, in aree che talvolta sono dotate di funzione agricola e/o archeologica, molte delle quali di proprietà comunale. Tuttavia, occorre evidenziare che la quasi totalità di esse risulta in condizioni di sotto-utilizzo e, ancor di più, in stato di abbandono e/o di occupazione abusiva. Pertanto, in coerenza con i bisogni della comunità locale mirati, da un lato, a dare vigore alla presenza dei giovani nel quartiere e, dall'altro, a valorizzare, a scopi produttivi, le aree verdi abbandonate, la Città di Pozzuoli ha formulato la proposta nell'ambito del l'IUIA, *Urban Innovative Actions*. Colta la preziosa opportunità finanziaria bandita dalla Comunità Europea, e, con un approccio decisamente inter-settoriale, attraverso la costruzione di un modello sperimentale ed innovativo, l'Amministrazione Comunale ha ottenuto l'approvazione ed il conseguente supporto finanziario. L'individuazione, la definizione e l'implementazione di un modello sperimentale di trasformazione delle aree verdi urbane risultano le tappe progettuali fondamentali per operare la complessa quanto necessaria integrazione tra tutti i Soggetti che fanno parte del sistema economico locale, con particolare attenzione al coinvolgimento dei più giovani. In coerenza con

gli indirizzi europei, si propone di seguire obiettivi quali la sostenibilità ambientale, la tutela della biodiversità, l'utilizzo di sistemi agricoli a basso impatto, lo sviluppo delle filiere a chilometro zero, l'imprenditorialità giovanile. L'obiettivo generale del progetto è quello di rinnovare il rapporto tra chi produce e chi consuma sensibilizzando tutti i soggetti sull'importanza delle risorse naturali quale il suolo e, nello stesso tempo, di dare vita a organizzazioni giovanili, imprese, società, cooperative, sul tutto il territorio flegreo, in particolare a Monteruscello. La promozione di filiere corte assicura una convenienza ed un'elevata qualità; inoltre, il coinvolgimento di soggetti promotori e di sinergie locali, orientati a valorizzare le risorse endogene, le tradizioni dei luoghi, i prodotti tipici, le tecniche di coltivazione storiche, ma anche la sperimentazione di nuove, rappresentano azioni strategiche per stimolare un rinnovato interesse non soltanto sociale, ma soprattutto economico. La partecipazione a tale progetto rappresenta per la città di Pozzuoli una preziosa occasione per avviare la costruzione di una rete socio-economica, attraverso l'incoraggiamento di investimenti nel settore agricolo, la cooperazione tra i diversi soggetti ed una capillare sensibilizzazione e divulgazione dell'importanza di operare una decisiva svolta in tale settore. Per comprenderne meglio le ragioni e l'importanza che tale strategia riveste nell'ambito territoriale flegreo è necessario fare un breve cenno ai fenomeni che hanno inciso sulle trasformazioni territoriali fino ad ora verificatisi. Agli inizi del '900 nell'area napoletana, come nel resto del Paese, si ravvisava la necessità di favorire uno sviluppo economico per lo più affidato all'industria ed al commercio, che potesse ovviare al gravosissimo problema della disoccupazione del Mezzogiorno. La politica avviata era una politica di espansione industriale a scapito della fiorente agricoltura e della piccola industria locale. In quegli anni, nell'area flegrea si assiste all'insediamento di importanti strutture militari ed industriali lungo la costa che tuttora dominano il paesaggio urbano flegreo, soprattutto del territorio di Bacoli e Pozzuoli, e che, nel corso di decenni, hanno fortemente influito sul sistema economico e caratterizzato la composizione sociale. Il settore dell'agricoltura subì all'epoca forti perdite in termini di addetti e, decenni più tardi, quando si avviò la dismissione dell'area con la chiusura delle fabbriche, le ripercussioni occupazionali furono disastrose. Altri fenomeni incidenti sulla trasformazione socio-economica di Pozzuoli sono rappresentati dalle crisi sismiche degli anni '70 e da quelle più recenti tra il 1982 ed il 1984. Esse determinarono ingenti danni al patrimonio edilizio della città per cui si rese necessario lo sgombero di innumerevoli edifici lesionati e la costruzione prima del quartiere Toiano e poi di un grande quartiere nella zona di Monteruscello, un'area al limite nord del comune di Pozzuoli, che rappresenta oggi la città nuova di Pozzuoli. Intere collettività furono reinsediate in luoghi diversi da quello in cui storicamente erano state strutturate, segnando definitivamente l'alterazione di quel legame culturale e sociale che determina l'amore per la propria terra e di cui ancora oggi se ne percepiscono gli effetti. All'atto della ricollocazione degli abitanti nelle nuove case di Toiano, sistemate in tre file di lunghissimi palazzoni tutti uguali, si vedono gli inquilini intenti a ridurre, in vario modo, il mobilio calibrato su dimensioni ben diverse da quelle delle nuove abitazioni i cui balconi sono drappeggiati da asciugamani, tovaglie e lenzuola dai colori diversissimi e sgar-

gianti, unico modo per riconoscere casa propria in quell'allucinante uniformità di sagome e di tinte (E. Giampaolo, 2005). Stessa cosa accadde agli inizi degli anni '80, quando si verificò l'evacuazione del centro antico di Pozzuoli, lo spostamento della popolazione lungo il litorale domitio verso il Villaggio Coppola, Baia Verde ed Ischitella, la riorganizzazione dei presidi sanitari e scolastici, la riorganizzazione della mobilità, al fine di collegare le nuove aree abitate dai cittadini flegrei, che da esse si spostavano per raggiungere il posto di lavoro nelle fabbriche lungo la costa flegrea ed, infine, la costruzione di Monteruscello. In realtà, essa si rese necessaria per il prevista demolizione dei vani sgombrati nel centro storico di Pozzuoli, in seguito mai realizzata; terminata la crisi bradisismica, le unità abitative, oggetto di mera speculazione, furono, infatti, rivendute a costi elevatissimi a cittadini benestanti, per lo più provenienti da Napoli. Oggi, a distanza di alcuni decenni, i nuovi insediamenti versano in condizioni di abbandono e di degrado sociale urbano e civile: evidente segno che la popolazione non si identifica in questo territorio, ne percepisce la provvisorietà e la precarietà non solo dovuta all'assenza di servizi, di luoghi di incontro e di aggregazione sociale, ma anche all'isolamento ed alla mancanza di vivacità socio-economica e culturale. L'osservazione dei dati Istat, inerenti alla composizione sociale per fasce d'età nei comuni dell'area flegrea, evidenzia che la struttura della popolazione flegrea appare piuttosto diversificata tra la fascia costiera e le aree più interne del comprensorio. Dal censimento 2011 e da dati più recenti, la popolazione flegrea costiera risulta in fase regressiva con dati piuttosto significativi ed è in corso, già dagli anni '90, nei tre comuni costieri di Pozzuoli, Bacoli e Monte di Procida, un processo di senilizzazione progressiva che rappresenta il fattore principale di un processo di obsolescenza della popolazione e dei servizi ad essa connessi. Si osserva, infatti, un forte decremento della popolazione giovanile cui corrisponde, a livello provinciale, regionale e nazionale, un significativo aumento della popolazione con oltre 65 anni di età. Relativamente al quartiere di Monteruscello, è chiaro che vanno considerati i dati complessivi della città o meglio dell'intero comprensorio flegreo e della dinamica sociale nella sua interezza, non soltanto del quartiere urbano. Resta, in ogni caso, significativo il dato che il tasso di disoccupazione giovanile a Monteruscello è pari a circa il 50% e si rimanda, invece, ad ulteriori successivi approfondimenti sui dati più recenti inerenti alla composizione sociale specifica del quartiere ed alla dinamica in corso negli ultimi decenni, essendo essi di non immediata reperibilità. Completando, invece, l'osservazione della dinamica sociale dell'intero territorio flegreo, si osservano i dati relativi al Comune di Quarto, più interno rispetto alla fascia costiera flegrea, e si evidenzia che la popolazione è in fase progressiva sin dal 1981, e non regressiva come per le altre città dei Campi Flegrei. Se ne deduce che il territorio di Quarto ha svolto, e tuttora svolge, una funzione di area di insediamento per le giovani coppie e questo sembra essere motivato soprattutto dalla maggiore accessibilità dei prezzi di mercato delle unità residenziali, dalle offerte di nuove opportunità occupazionali, date dalla localizzazione di impianti produttivi legati al settore terziario afferenti, ed, infine, da una migliore accessibilità in termini di collegamenti, sia viari sia ferroviari. Le modifiche relative alla composizione per età della popolazione residente, determinate dalla concomitanza

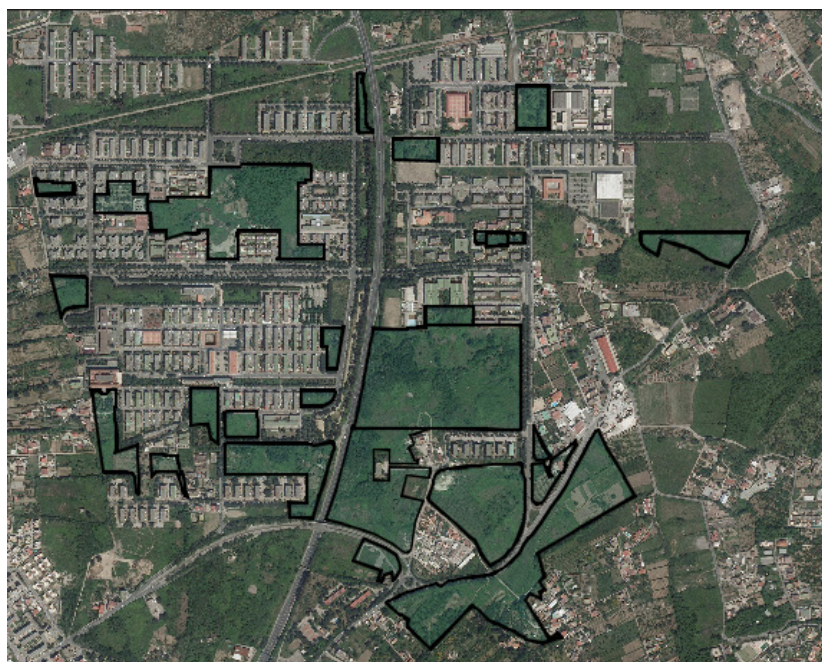
Tabella n° 1 Rielaborazione su dati ISTAT –Evoluzione Indici di vecchiaia e di dipendenza dal 1981 al 2016 nell'area flegrea, come individuata dal Piano Territoriale Regionale. Fonte: ISTAT - Bilancio demografico mensile gennaio-dicembre 2016

	INDICI DI VECCHIAIA E DI DIPENDENZA									
	POZZUOLI		BACOLI		M. DI PROCIDA		QUARTO		TOTALE	
	i.v.	i.d.	i.v.	i.d.	i.v.	i.d.	i.v.	i.d.	i.v.	i.d.
1981	24	59	28	59	33	58	9	64	23	60
1991	34	44	40	45	49	58	13	53	31	49
2001	55	43	69	45	74	48	29	41	52	43
2007	68	42	99	42	114	48	39	38	68	41
2011	92	44	112	45	117	48	53	40	86	43
2016	110	47	138	47	144	48	69	43	104	46

dell'abbassamento dei livelli di natalità e dalla diminuzione della mortalità, incidono sugli indici di vecchiaia⁷ e di dipendenza⁸ che, comparati tra le diverse realtà locali, forniscono informazioni preliminari sulla struttura sociale flegrea. La conoscenza dei dati statistici restituisce, dunque, una precisa e dettagliata fotografia della composizione sociale e delle dinamiche in corso, ma anche importanti fattori economici di un territorio e le evoluzioni possibili in un arco temporale. Per questo motivo, orientare le politiche urbane in funzione dei dati riscontrati, delle dinamiche costatate e delle evoluzioni prevedibili calcolate, significa identificare esattamente i bisogni delle comunità e, di conseguenza, orientare scelte strategiche pienamente rispondenti ai reali bisogni di una comunità e non, banalmente, teorizzare la realtà.

1.4 MAC: un progetto agro-urbano per il quartiere di Monteruscello

Fig. 1 - Quartiere di Monteruscello, aree totali oggetto del Progetto MAC
Monteruscello Agro-City
Fonte: Comune di Pozzuoli - Assessorato alla Pianificazione e Governo del Territorio



Il modello di espansione urbana incontrollata che ha caratterizzato la crescita delle nostre città, negli ultimi decenni, ha prodotto un'inevitabile trasformazione degli spazi urbani destinati a verde in spazi vuoti, degradati e privi di funzionalità ed identità. Oggi si avverte sempre di più l'impellente necessità di recuperare e soprattutto valorizzare tali

aree, anche alla luce di numerosi indirizzi della Comunità Europea, inerenti alla preziosità ed importanza che esse rivestono, non solo in rapporto ai cambiamenti climatici del pianeta su cui tanto si dibatte, ma anche in rapporto al ruolo che hanno nel miglioramento delle condizioni di vivibilità, di mitigazione climatica, di aggregazione sociale e di rivitalizzazione economica. Le aree verdi, inoltre, rivestono un importantissimo ruolo a proposito della conservazione della biodiversità e della continuità della rete ecologica.

Altro considerevole aspetto è rappresentato al binomio suolo-alimentazione sostenibile. Il suolo è un sistema *vivente* molto complesso che deve essere mantenuto in salute, deve conservare l'elevata biodiversità, riducendo al minimo il ricorso a input chimici, sia fertilizzanti sia agro-farmaci. Da qui i diversi approcci ecologici



Fig. 2 - Quartiere di Monteruscello, area oggetto del Progetto MAC
 Monteruscello Agro-City
 Fonte: Comune di Pozzuoli - Assessorato alla Pianificazione e Governo del Territorio

suggeriti dalla Comunità Europea che indicano percorsi finalizzati a mantenere quanto più possibile una produttività sostenibile: coltivazione biologica, coltivazione senza aratura conosciuta come no-tillage, agro-silvicoltura, ossia coltivazione di arboreti in associazione con l'allevamento di alcune specie animali e di colture alimentari, permacoltura. Tutte queste tecniche se applicate correttamente possono generare un reale cambiamento nella gestione del suolo.

Alla luce di quanto appena esposto, la proposta progettuale avanzata con successo, nell'ambito del Programma UIA⁹, dalla Città di Pozzuoli, risponde alla necessità di recuperare, trasformare, valorizzare e gestire gran parte delle aree verdi del quartiere di Monteruscello, che, per le loro caratteristiche intrinseche, presentano un potenziale di valorizzazione socio-economica molto elevato. L'approccio è multi-dimensionale e multi-settoriale ed abbraccia tutte le questioni territoriali finora descritte, paesaggio agricolo urbano, no consumo di suolo, rivitalizzazione settore agricolo, composizione sociale, aree verdi in abbandono, partecipazione della comunità locale, imprenditorialità giovanile, affrontando le criticità e valorizzando le potenzialità nel rispetto delle raccomandazioni europee. La tematica dell'Agenda urbana europea cui il progetto *Monteruscello Agro-city* si riferisce è la *povertà urbana* – prima menzionata a proposito delle 12 priorità della strategia europea - del quartiere popolare della città di Pozzuoli, intesa sia nella sua dimensione sociale che economica. Le aree verdi, destinatarie dell'intervento, misurano in totale 30 ettari, sono tutte di proprietà comunale, e saranno destinate ad agricoltura produttiva urbana, da non confondere con gli orti urbani, tanto in voga. Esse saranno trasformate in suoli agricoli e coltivate attraverso tecniche innovative

Fig. 3 - Quartiere di Monteruscello, area oggetto del Progetto MAC Monteruscello Agro-City

Fonte: Comune di Pozzuoli - Assessorato alla Pianificazione e Governo del Territorio



e sostenibili di permacoltura, ossia mediante tecniche di coltivazione che, attraverso un approccio ecologico, consentono di realizzare suoli agricoli simili agli ecosistemi naturali, autosufficienti ed autorigeneranti con un basso impiego di energia. Tre sono gli obiettivi cui il progetto aspira: la trasformazione di aree abbandonate e/o occupate abusivamente, l'interazione sociale e lo sviluppo di una imprenditorialità giovanile nel settore agricolo.

Il progetto, oltre a prevedere azioni materiali che mirano alla rigenerazione delle aree verdi di Monteruscello ed alla rivitalizzazione economica di esse, propone anche azioni immateriali di collaborazione, formazione e partecipazione di tutti i soggetti del sistema economico locale attraverso l'istituzione di un "Agro-Point urbano" da realizzare nel quartiere con la funzione specifica di informare e di coinvolgere i residenti, la costituzione di un "Laboratorio di Permacoltura" che si occuperà di formazione specializzata e la costituzione di un "Business Incubator Center" che avrà il compito di facilitare e costruire la nascita di start-up giovanili nel settore agricolo.

Tra le difficoltà attuative si individua il rigore temporale che la macchina burocratica europea impone nell'attuazione dei suoi programmi, a fronte dell'arretratezza del contesto lavorativo della Pubblica Amministrazione in cui tali programmi sono immersi ed a fronte anche di una scarsa apertura del contesto sociale destinatario rispetto a programmi estremamente innovativi, sia nei contenuti che nella metodologia gestionale.

Tuttavia, tale riflessione è basata sull'osservazione di altri programmi piuttosto che su un reale riscontro in quanto il progetto *Monteruscello Agro-city* è al momento in fase di start-up preliminare che precede l'avvio previsto per l'autunno prossimo. Esso avrà la

durata di tre anni e terminerà nell'ottobre del 2019.

ENDNOTES

1 Legge Nazionale del 4 agosto 2016, n. 163. La nuova legge di Bilancio, entrata in vigore nel settembre 2016, introduce un'importante novità: l'inclusione degli indicatori di benessere equo sostenibile tra gli strumenti prioritari da utilizzare nella programmazione economica nazionale, come allegato al DEF. Si prevede, infatti, che al documento di Economia e Finanza predisposto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, sulla base dei dati forniti dall'ISTAT, sia riportato l'andamento dell'ultimo triennio degli indicatori di benessere equo sostenibile, sulla base dei quali formulare strategie di sviluppo e finanziare gli opportuni interventi.

2 Patto di Amsterdam, 30 maggio 2016, il documento istituisce un'agenda per le città, l'Agenda urbana europea, e ne stabilisce i principi fondamentali.

3 Regolamento (UE) N. 1301/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione. Esso abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006.

Gli articoli 7 ed 8 sono inerenti, rispettivamente, allo *Sviluppo Urbano Sostenibile* ed alle *Azioni innovative nel settore dello sviluppo urbano sostenibile* e promuovono il finanziamento di azioni innovative in ambito urbano: *Il FESR sostiene, nell'ambito dei programmi operativi, lo sviluppo urbano sostenibile per mezzo di strategie che prevedono azioni integrate per far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali che si pongono nelle aree urbane, tenendo anche conto dell'esigenza di promuovere i collegamenti tra aree urbane e rurali.*

4 *Designing with nature*, 1969 di Ian L. McHarg, pagina 105.

5 *Action Plan for nature, people and the economy*, è il Piano di Azione che la Commissione Europea ha redatto in seguito ad un lavoro di valutazione che ha avuto per oggetto il controllo di adeguatezza delle norme e delle relative attuazioni delle direttive Uccelli e Habitat. Il 7 dicembre 2016 la Commissione ha tenuto un dibattito orientativo sui risultati del controllo di adeguatezza e sul relativo seguito, decidendo nel contempo la redazione di tale documento, la cui presentazione è avvenuta nel giugno del 2017.

http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/action_plan/index_en.htm

6 Il Quartiere di Monteruscello ha una superficie di 560 ettari pari a 5,6 Km² che rappresenta il 12% dell'intera superficie comunale di 43,21 Km².

7 Indice di vecchiaia rappresenta un indicatore dinamico che stima il grado di invecchiamento della popolazione.

8 Indice di dipendenza fornisce una semplice misura della struttura della popolazione: ogni 100 persone in età attiva (da 15 a 64 anni) quante ve ne siano in età non ancora attiva (sotto i 15 anni) o non più attiva (oltre i 65 anni). Esso rappresenta un indicatore di rilevanza economico-sociale ed indica il carico, sociale ed economico, che grava sulla popolazione attiva per il mantenimento di quella non attiva. Maggiore è il valore maggiore è il carico che grava sulla popolazione attiva. In Campania, ad esempio nel 2016 ci sono 49,4 individui a carico ogni 100 che lavorano.

9 <http://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/pozzuoli>

REFERENCES

- Altavilla C., Bravo E.F. (2005), “*La struttura socio-economica del sistema di produzione locale dell’area flegrea*”, Strategie di sviluppo integrato dei territori, il sistema locale dei Campi Flegrei, Napoli, Ed. Il mulino, 125-175,
- Bruno P. (1996), “*Gli insediamenti costieri a Pozzuoli tra Ottocento e Novecento*”, pubblicazione degli Atti del convegno, tenutosi il 10 ottobre 1996, Napoli, pag. 87.
- Cantone L. (2005), “*Il modello di analisi dell’area in una prospettiva Resource-Based*”, Strategie di sviluppo integrato dei territori, il sistema locale dei Campi Flegrei, Napoli, Ed. Il mulino, 177- 201
- Giampaolo E. (2005), “*Il bradisisma, la paura, l’amore e gli affari*”, Napoli, Rivista semestrale Area vasta, n°10/11, anno 6, 295-302
- Comune di Pozzuoli (2016), Application Form UIA01-540-MAC, Assessorato alla Pianificazione e Governo del Territorio
- Fusco Girard L., Nijkamp P (1997), *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, Franco Angeli, Milano
- Marotta P. (2006), “*Trasformazioni nelle grandi aree urbane tra il 1950 ed il 1990*”, La città di Napoli” Area Vasta n°12 Napoli
- Moccia F.D. (2012), *Urbanistica, Interpretazioni e processi di Cambiamento*, Edizioni Clean, Napoli
- Scalera B. (2008), “Frammenti e fermenti dei Campi Flegrei - Pianificazione e ruolo delle connessioni urbane” in tesi di dottorato di ricerca in “Metodi di Valutazione per la Conservazione Integrata del Patrimonio Architettonico, Urbano ed Ambientale” UNIVERSITA’ DEGLI STUDI DI NAPOLI “FEDERICO II” – Dipartimento di Architettura, Napoli
- Scalera B. (2009), “*Strategies of integrated development in the Campi Flegrei*” in Bollettino del Dipartimento di Conservazione dei Beni Architettonici ed Ambientali, Università Federico II, numero 1, Napoli
- Scalera B. (2011), “*Napoli città-porto: una possibile strategia di rigenerazione urbana e socio-economica / Il mare bagna Napoli! Un processo condiviso e partecipato di riqualificazione urbana della Città Bassa*” Programma Urbact II in Portusplus n. 2/2011, Rivista semestrale on- line: <http://www.reteonline.org> , RETE, Associazione per la collaborazione tra porti e città, Venezia

WEB SITES

DATI ISTAT_Demografia - <http://demo.istat.it/> Bilancio demografico mensile periodo gennaio-dicembre 2016

Trasformare il nostro mondo: l’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile

<https://ec.europa.eu/epale/it/resource-centre/content/lagenda-2030-lo-sviluppo-sostenibile-nuovo-quadro-strategico-delle-nazioni>

<http://www.unric.org/it/agenda-2030>

Patto di Amsterdam

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1924_it.html

Linee Guida per gli Stati membri sullo sviluppo urbano sostenibile integrato (art. 7 del Regolamento Fesr) EGESIF_15-0010-01 del 18/05/2015 _Commissione Europea

Francesco Domenico Moccia

*University of Naples Federico II, DiARC - Department of Architecture
fdmoccia@unina.it*

Francesco Domenico Moccia, professor of urban planning University Federico II, coordinates the educational committee of the master's degree in regional planning, urban planning and landscape and environment, a master course on the same subjects. He is president of the National Institute of Urban Planning Campania section, associate to Italian Society of Planners, and Association of European Schools of Planning. He published articles in major urban journals such as European Planning Studies, Urbanistica, Archivi di Studi Urbani e Regionali, Urbanistica, Informazioni, Territorio, Area Vasta e CRU (Critica della Razionalità Urbanistica). He edited the publication of 30 books and has written more than 200 scientific articles and contributions in collective books. He was councilor for urban planning of the town of Afragola in 1995-96, the town of Caserta in 2009 and the Province of Naples from 2003 to 2009, and elected to Afragola City Council in 2008. He was vice president of Metrex, the association of European metropolitan cities.

Barbara Scalera

*University of Naples Federico II, DiARC - Department of Architecture
barbara.scalera@unina.it*

Barbara Scalera, Architect, PhD in Urban Planning / Methods of Evaluation for the integrated conservation of the architectural heritage, the environment and urban in 2008, with a thesis in Urbanism, I obtained in 2011, after several courses in Landscape and Urban Planning, the a Master's degree in Planning and sustainable Design of the port areas. Since 2006 he works as a consultant for public authorities in Community affairs and research / teaching appointments on contract at the University Federico II, Department of Architecture. The research experience, combined with the activity of advice at P.A. and other scientific tasks, allow me to make a synthesis of theoretical culture of matter and field experience.

Abstract

EU's urban policy from a Southern perspective: the case of Palermo

Ignazio Vinci

Abstract

For many European cities the EU's structural funds have led to a radical innovation in approaching urban policy at different scales. For many others, particularly within the less developed regions, they also have resulted in a unique financial opportunity to carry out large infrastructural interventions as well as complex regeneration projects.

In this context, this paper provides a critical analysis of the evolution of urban policy in the city of Palermo, the fifth Italian city by demographic size and capital of one of the largest less developed region of the European Union. Through the analysis of various initiatives carried out over the last two decades – from the Urban Initiative in the nineties to the projects under implementation within the Urban Agenda 2020 – the work



aims to understand their local effects from different perspectives and, at the same time, the way in which the different priorities of the European urban agenda have been embedded within the local political discourse.

KEY WORDS

Urban policy, Less developed regions, Europeanisation

La politica urbana dell'UE da una prospettiva meridionale: il caso di Palermo

Per numerose città europee i fondi strutturali dell'Unione Europea hanno sollecitato una radicale innovazione nell'approccio alle politiche urbane a differenti scale. Per molte altre, in particolare nelle regioni meno sviluppate, si sono anche rivelate una insostituibile leva finanziaria per realizzare grandi progetti infrastrutturali e complesse operazioni di rigenerazione urbana.

In questo contesto, l'articolo fornisce una analisi critica dell'evoluzione delle politiche urbane nella città di Palermo, la quinta città italiana per popolazione ed il capoluogo di una delle maggiori regioni in ritardo di sviluppo dell'Unione Europea. Attraverso l'analisi di varie iniziative condotte negli ultimi due decenni – dall'iniziativa Urban negli anni novanta fino ai progetti in corso di realizzazione nell'ambito dell'Agenda Urbana 2020 – il lavoro si propone di comprenderne gli effetti sotto varie prospettive e, al contempo, la maniera in cui le differenti priorità di sviluppo dell'agenda urbana europea si sono radicate nel discorso politico locale.

PAROLE CHIAVE

Politica urbana, Regioni meno sviluppate, Europeizzazione

EU's urban policy from a Southern perspective: the case of Palermo

Ignazio Vinci

1. Introduction

When at the end of the eighties the European Commission decided to play an increased role in supporting urban development the European cities were undergoing radical socio-economic transformation (Cheshire, 1995; Hall, 1996; Parkinson, 1992). In the old industrial core of Europe, particularly, many urban areas were still affected by multiple forms of decline, with their consequences in terms of unemployment, social segregation, environmental issues (van den Berg et al., 1982; Cheshire and Hay, 1989). In these cases, urban policies were asked to support cities in the process of post-industrial transition and, at the same time, to face the social problems experienced in the most disadvantaged neighborhoods. We can recognise this second question as a clear objective for the first innovative actions at the city level promoted by the EU, such as the Urban Pilot Projects or the networks promoted under the article 10 of the European Regional Development Fund (Recite, Quartiers en crise) (Atkinson, 2015).

But a well known aim of the reform of the Structural Funds carried out in 1988, was also to help the marginal regions to close the development gap with the strongest economic core of Europe. The original idea was to consider urban areas as main drivers for regional development, given their role as hubs of advanced services and, consequently, in the diversification of regional economy. For the urban areas in these kind of regions, the EU cohesion policy across different planning cycles have led cities to benefit from large investments on local development, with the opportunity to combine them with the community initiatives promoted by the Commission (such as Urban). As a result, we have a number of European cities – mostly in countries such as Portugal, Spain, Italy, Greece – where the impact of the EU in the reshaping of urban policy is considerable both in quantitative and qualitative terms and the Europeanisation process can be evaluated from several perspectives.

This is exactly the case of the analysis presented in the following paragraphs, where the overall evolution of urban policy in Palermo is evaluated under the lens of the EU initiatives carried over the last two decades. To facilitate the case interpretation, and at the same time to create linkages between the local processes and the evolution of the urban agenda at the European level, the following three stages are adopted in the analysis:

- an experimental phase, approximately covering the nineties, during which the Urban Initiative is implemented and the first integrated approach is experienced at the local level;
- a phase of transition, mostly based on the 2000-2006 and 2007-2013 planning

cycles, along which the EU approach is upscaled from a spatial and a thematic point of view;

- a post-crisis phase, dominated by austerity, during which new development priorities are emerging with a stronger connection with a tentative national urban agenda.

2. Palermo: city description

The city of Palermo is the capital and most populated urban area of Sicily, the largest Italian region by territorial extension and the fourth by number of inhabitants (5 millions). With a population of 674.435 inhabitants (2016), Palermo is the fifth Italian city by demographic size, as well as the functional and economic centre of an urban region of around 1 million of inhabitants, up to 1,27 million if considering the boundaries of the metropolitan authority established in 2015.

As all the largest Italian cities, in the last three decades the municipality has experienced a loss of population in favor of the neighbouring towns (around 6%). In the last decade, however, this negative trend seems to have slowed down, as the number of residents within the municipality in 2014 is more or less the same of 2003. This process has been helped by the growth of the foreign inhabitants (3,9% in 2016), although the community of foreigners is the second smaller among the ten largest Italian cities and, on average, three-four time smaller than those living within the urban regions in the north of the country (Cittalia, 2014).

Any socioeconomic analysis of the city cannot neglect the regional divergence with the European context, since it is the largest urban area of a region that is with no interruptions among the EU' less developed regions since 1989.

According to the first *European Cities Report* (EC, 2007), in 2001 the GDP per capita created in the city was 78% of the EU27 average and 66% respect to the national average. In the same year the unemployment rate was 29%, one of the highest among the cities surveyed by the *Urban Audit* platform. The level of satisfaction of the inhabitants towards issues such as environmental quality and public transport, provision of education and health facilities, put the city at the bottom of many of the rankings provided by the EU and UN-Habitat for the largest European cities (EU-Eurostat, 2016; EU-UNHabitat, 2016).

The development divergence with the European context cannot be kept separated by the long-standing disparities between the centre-northern and southern regions of the country (SVIMEZ, 2015). After a period of convergence taking place at the turn of the nineties, the crisis seems to have re-enlarged this north-south development gap, increasing the disparities between the largest Italian cities across the country (Calafati, 2009; Cittalia, 2014; Dematteis, 2011; Urban@it, 2016). In 2015 the per capita income in the city of Palermo was around two thirds of that of Milan – the richest of the 10 largest Italian cities –, decreasing of around 3,5% between 2012 and 2015. This gap

could be explained through many other indicators, as for instance the unbalanced role of the public sector in the local economy or the poor performance of the local institutions in delivering effective services to citizens if compared to the northern municipalities of the country.

With this dramatic economic context on the background, it is worth mentioning that, along the period under observation, the city has experienced a relatively simple political transition. After the turning point of the national reform of local government in 1993, the city has been governed by only two mayors directly elected by the citizens: Leoluca Orlando (1993-2000 and 2012-2017), supported by a centre-left coalition, and Diego Cammarata (2001-2012), supported by a centre-right coalition. While the three political cycles are characterised by differences in the priorities focused by policy-making, there are also elements of continuity between these local governments that will be described in the following paragraphs.

3. Urban policy in the nineties

In the city's modern history, the nineties are marked by the trauma given by the fatal attacks to the judges Giovanni Falcone and Paolo Borsellino occurred in 1992. One year later, the first direct election of the mayor resulted in the overwhelming victory of Leoluca Orlando, a politician with a proud background of mafia fighter. The main slogan of the election campaign and, later, of the first government decisions was "a normal city", a way to emphasize a sharp change of direction to remove the factors affecting local government for decades (corruption and inefficiency, first of all) making the city "abnormal" in its development process (Morello, 1999; Azzolina, 2009). At this early stage of the new political project, a great emphasis had been placed on the environmental condition of local development, since the state of widespread degradation experienced by the urban area was considered not only the consequence but also the reason for illegality, lack of development and social deprivation.

The strategy adopted to face the question of urban quality had been based on three main instruments:

- a new masterplan, in order to restore the territorial identity and remove the distortions provided by decade of uncontrolled development, led mainly by private interests and, in some cases, by the Mafia;
- an investment on the most deprived neighborhoods, marginal housing districts such as the ZEN, Borgo Nuovo, Brancaccio, but also the old town, where social revitalisation could have been combined with culture-led policy and an enhancement of tourism;
- a more systematic attention to the external opportunities – in the form of European projects or national initiatives –, as a way to innovate local governance and the planning practices.

A deep reorganisation of the government structure, also, was identified as a

precondition to improve quality in the policy-making. One of the most relevant outcome, in this direction, was the creation of the Historic Centre Office, a special unit where all the competencies regarding the development of the old town (urban planning, public works, economic development, social policy) were integrated.

Not surprisingly, when the municipality decided to participate to the Urban I Initiative the selected area for the programme implementation was its historic centre, a dramatic symbol of urban decay and, at the same time, a place plenty of opportunity for the relaunch of the city. More precisely, the targeted area was an half of the old town bordering the waterfront, extended 112 hectares with a population of around 11,000 inhabitants. As a result of bombing in the second world war and continuous collapses in the built environment, the area had been abandoned from thousands of old residents and the main commercial activities (Lo Piccolo, 1996). Within the remaining community, widespread issues such as social marginalisation and unemployment (around 35%)



Fig. 1 – Urban decay within the old town in the nineties

made the place at risk for any visitor and more generally a context for illegal activities.

In the programme implementation, the physical interventions absorbed more than a half of the total budget (54%). They were addressed mainly on the restoration of buildings to be hosting new public and cultural activities, as the flagship project of the Spasimo complex, converted into a music and theatre center in the heart of the ancient Kalsa district. Other important projects regarded the recovering of abandoned public spaces, including the walking over the walls on the waterfront (Mura delle Cattive), which became soon one of the most popular place of the old town.

Fig. 2 – Target area of the Urban I initiative



Fig. 3 – The reconverted Spasimo complex



The immaterial part of the programme was focused on supporting cultural activities (theatre and music labs), as well as on creating expertise for the promotion of the old town as a tourist attraction. Other incentives were provided to support traditional activities, such as handycraft, in order to reactivate or attract new small enterprises as a catalyst for social revitalisation. The share of the budget supported by the ERDF was

around 40% of the total (20,7 meuro), as a result of a significant effort made by the municipality to integrate funds deriving from national and local sources.

According to many analyses (GHK, 2003; Palermo et al., 2002; Verones, 2012), the local programme is among the good practices within the Urban I initiatives, at least at national level. The most remarkable outcomes were recognised in the positive impact on the physical dimension, even if the extent of decay in the old town made the programme only a little contribution to such a critical issue. In fact, at this regard the Urban initiative had been unable to contaminate other dimensions of urban quality, including housing regeneration or the provision of public services to the residents.

Under the period covered by the programme, furthermore, the Urban project had a positive impact on the creation of specific competencies within the municipality in the management of this kind of complex planning activities. The end of the programme implementation and, more importantly the change in the local government taken place in 2001, resulted in a change of the strategy for the old town regeneration with the consequence of limiting its contamination over other policies in the years to come.

4. Enlarging the scale of intervention: urban initiatives in the 2000s

As in many other European cases, also in Palermo the approach followed in the use of the structural funds in the 2000s is marked by the attempt to capitalise on the previous experiences and, at the same time, to widen the focus of the planning initiatives both from a spatial and thematic perspective. In Italy, particularly, this follows an explicit address provided by the national government since the end of the nineties, aimed at strengthening the role of cities as the elective places for achieving a broad range of development objectives. A tangible result of this political orientation was the Community Support Framework agreed with the EC for the implementation of the 2000-2006 planning cycle, which included a priority dedicated to the cities (Asse 5), as well as other opportunities for urban development through an integration of the remaining priorities.

At the local level, the decade opens with a sharp change of political direction in the city's government after the election of mayor Diego Cammarata, belonging to the Forza Italia party and at the head of a centre-right coalition. This administrative turnover brought a significant change in the political discourse around urban development. The rhetoric of the "normal city" was turned into new slogans claiming a renewed role of the city in the international marketplace, through a process of modernisation of its infrastructures and services for the business sector.

After an unsuccessful initiative to develop an Urban II project on the remaining part of the old town, the attention of the municipality had been captured by the preparation of an Integrated Territorial Project (Progetto Integrato Territoriale), the flagship instrument for the local implementation of the 2000-2006 structural funds in the Italian Objective 1 regions. The ITP was called "Palermo Capitale dell'Euro-Mediterraneo", following a

vision (later translated into a strategic plan) wishing to emphasize the role of the city as an international capital in the new Euro-Mediterranean area (Comune di Palermo, 2002).

Following this strategy, the project conceived by the municipality was very ambitious, relying on a budget of around 100 meuro and a wide partnership – including the Province, the University, the Chamber of Commerce and the local Agency for the tourist promotion –with clear responsibilities in the programme implementation. The action plan had been structured around two main thematic objectives:

- supporting the identity of the city as a hub of the Euro-Mediterranean culture;
- creating a more innovative environment for the private sector, helping the city to become a pole of technological innovation.

These objectives were supported by a huge number of actions of different nature (infrastructures, aids to enterprises, support to research and training activities), mainly addressed to some well identified targeted areas: the old town, three ancient industrial complexes (two of which abandoned since the beginning of XX century), the university campus.

Fig. 4 – Green area and sport facilities in the university campus



The objective of strengthening the city's identity was based on the creation of new cultural facilities, with a flagship intervention – a new museum of Euro-Mediterranean contemporary art – within the Cantieri Culturali alla Zisa, an ancient industrial site partially reconverted into a cultural district at the end of the nineties. The interventions on the old town included also a programme of incentives for the retailers of the traditional markets, as well as restoration works in different parts of the historic area.



Fig. 5 – The Zisa area with the Cantieri Culturali district



Fig. 6 – Museum of contemporary art at the Cantieri Culturali

The second objective was based on the creation of two business park (incubators and exhibition area) within the Chimica Arenella and the Manifattura Tabacchi, two sites of industrial archeology at the margins of the city centre. This part of the project was also supported by several training programmes and aids to enterprises, with the aim of creating a favourable context for the emergence of new companies especially in the ICT sector.

Due to the complexity of the ITP's action plan and other implementation issues, the



Fig. 7 – Abandoned works in the Chimica Arenella site

project expectations were revised several times over the years (Vinci, 2009). Some of the largest projects were abandoned, first of all the two business parks, while many others – as the museum of contemporary art – were downsized and only partially carried out. Problems of implementation affected also the section of the programme dedicated to tourism, on the one side for an overestimation of the potential beneficiaries and, on the other, for the lack of coordination between the public and private sector.

As a result, it is not simple to provide a comprehensive analysis of the ITP outcomes. If we look at the financial performance of the programme the result were certainly poor (Tulumello, 2016; Vinci, 2009). The vision of the project, also, has been weakened by the loss of many interventions that were considered crucial for the strategy implementation. In more general terms, the project has failed to change the identity of local economy, as well as to provide an upscale of urban policy towards a city or even a metropolitan dimension.

On the other side, we can list some results to be evaluated in a long-term perspective. Investing on the renewal of the old seemed a follow up of previous experiences (including the Urban I initiative), reinforcing the political message related of its strategic nature for the city's development. The extent of the project partnership, furthermore, was quite new in the recent political history of the city, contributing to the innovation of local governance and in the spreading of a more inclusive approach to urban regeneration.

5. The transition from the pre- to the post-crisis urban policy

While committed in the initial implementation of the ITP, the municipality was also absorbed by the preparation of the largest infrastructure scheme ever planned since the post-war reconstruction: the “Integrated Plan for Mass Public Transport” (PMPT), approved in 2002 with the aim of reshaping the urban rail network. The plan was a response to the strategy of infrastructures development claimed by the new local government and an attempt to provide citizens a practical alternative to the car-dependent mobility pattern characterizing the city's development in the XX century.

Despite the PMPT was a merging of new and previously planned interventions, as well as an integration of projects promoted by the municipality with others under the

responsability of the national rail operator (RFI), it was the first attempt to provide a comprehensive vision of the public mobility system in a long-term perspective (Vinci and Di Dio, 2016). The plan provides the combination of four main transit projects: the redevelopment of around 30 kilometers of existing rail lines crossing the metropolitan area from south-east to north-west (Passante Ferroviario); the redevelopment of the Railway Ring (Anello Ferroviario) to ensure a subway service to the city centre and connections to the main city's rail stations; a new Tram system, based on three lines ensuring links to the southern and western suburbs to the city centre and the rail hubs; an automated light metro (MAL) crossing the urban area from north to south.

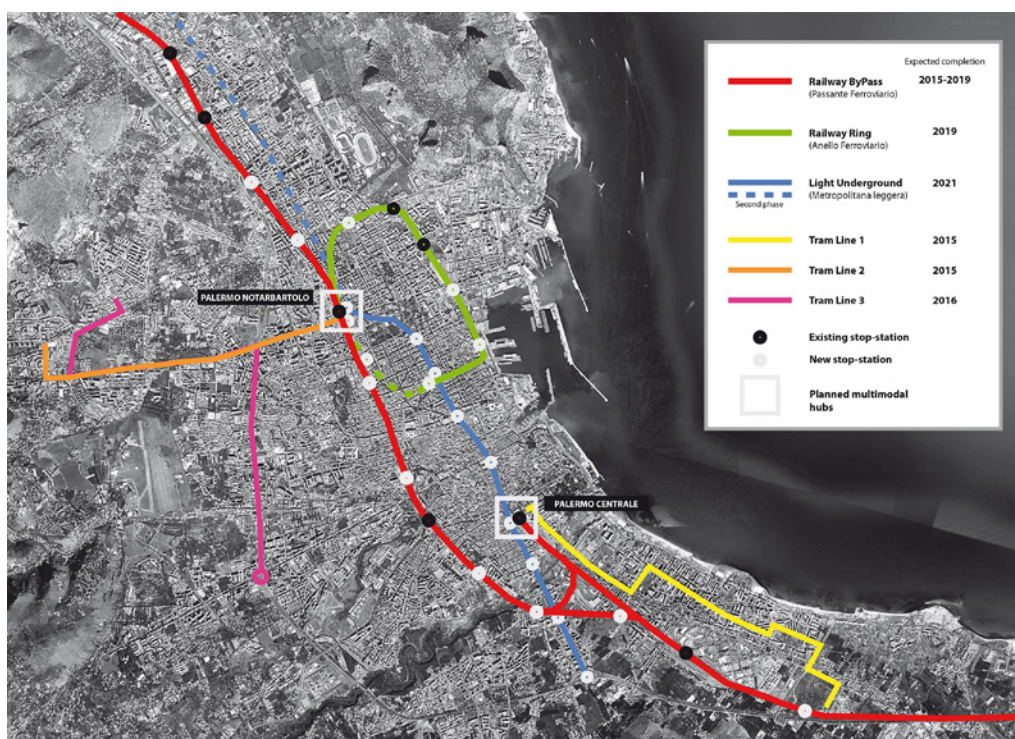


Fig. 8 – Map of the Integrated Plan for Mass Public Transport

While this last intervention, whose costs are estimated in 1,5 billions of euro, still lacks of funding, since the mid 2000s the Plan had been cofinanced by the EU for billions of euro through various national and regional programmes. The other three projects, however, have encountered different problems in their implementation. The Passante Ferroviario, one of the largest project cofunded by the EU in the Italian cities (1,2 billions of euro), is still uncompleted due to the rise of the construction costs and serious geological issues in the city centre. The extension of the rail network to the city centre (Anello Ferroviario) is indeed under construction but the completion of the project is slowed down by a contractor's financial crisis. The only completed intervention in 2017 was the tram system, opened in december 2015 after eight years of works and an expenditure of around 214 millions of euro mainly based on the 2007-2013 ERDF regional programme.



Fig. 9 – Tram line and public housing in the southern neighborhoods

Beyond these issues, however, these projects had the effect to reanimate the debate on the city's modernisation process. When in 2012 local government returned to the centre-left coalition, the new mayor declared that mobility would have taken a central place in his government activity. Along with the completion of the urban rail network, the greatest efforts of the municipality were addressed to the promotion of sustainable mobility systems. In this direction, after two years of negotiations with the local residents and retailers a large free-car zone was created in the old town, as well as several pedestrian areas around the main historic landmarks.

While the reshaping of the city's mobility system have benefited of considerable aids from the 2007-2013 programming cycle, this phase represents also the lowest point for the application of a place-based approach to local development. While the space given to urban development in the regional programme was not limited in quantitative terms – 443 meuro, around 11% of the total ERDF budget –, the spreading of funding over a high number of local initiatives finished to limit its territorial impact, especially in the largest cities. Moreover, the complexity of the procedures to evaluate the projects submitted by the municipalities had the result to slowdown implementation in many cases, until the loss of funding for hundreds of operations (Tulumello, 2016).

In 2007-2013 the planning instrument identified to implement the urban section of the regional programme was the PISU (Programma Integrato di Sviluppo Urbano), an integrated programme with the clear objective to mainstream the Urban approach to the city or neighborhoods level. The project submitted by the municipality of Palermo can be considered as a follow up of the integrated project financed under the 2000-2006 period. The name was broadly the same of the PIT – Palermo Capital City – and very similar was the strategy to improve the international profile of the city through the creation of business and cultural districts in the two poles – Cantieri Culturali alla Zisa and Chimica Arenella – already targeted by the previous project.

Unfortunately, but not surprisingly, the project implementation encountered the same issues experienced by the previous initiative: wrong predictions about the projects feasibility, lack of internal coordination among the measures, and increasing difficulties to match the highly bureaucratized procedures established by the region. More importantly, the project failed as the previous to put in place its two flagship projects, resulting in a list of small and disconnected interventions with no significant impact on local development and a final budget dropping to less than 10 millions of euro.

While in this episode responsibilities in the project failure should be shared between the municipality and the region, this experience suggests more general conclusions on the 2007-2013 programming cycle. On the one side, this period has showed clear limits

of the municipalities to cope with complex local projects under the climate of uncertainty given by the financial crisis. On the other, the solution given to the issues encountered in the structural funds implementation was, in Italy, re-centralising responsibilities to the state level. The overall result of these processes was a return of sectoral and simplified responses to the urban question, with practical consequences that will be clearer in the following planning cycle.

6. Post-crisis urban policy: emergence of a people-based approach?

The years across the 2007-2013 and 2014-2020 funding periods constitutes not only a simple passage between two programming cycles, but a more radical redefinition of the principles, aims and objectives of the place-based approach practiced within the EU's cohesion policy. Although the debate around the Urban Agenda for the European Union provided a very large framework for the implementation of the Europe 2020 strategy at the city level, several countries seem to concentrate their efforts over a more limited set of thematic objectives, in many cases directly related to the socio-economic consequences of the crisis. Furthermore, the nature of the thematic priorities promoted within the European urban agenda are resulting in new ways of conceptualising the place-based approach respect to the past planning cycles, with thematic objectives (think, for instance, to energy or technological innovation) which may require cooperation at very different territorial scales.

This shift can be clearly observed within the Italian urban agenda, whose strategy is based on a very narrow set of goals and a larger role of national government in addressing urban policy through a stronger coordination of the operational programmes. A practical result of this process is the national programme "Città Metropolitane" (PON Metro), approved in 2015 with the aim of developing an urban agenda within the 14 metropolitan authorities established in 2014 (Crivello and Staricco, 2017).

The overall goal of the PON Metro – funded with around 900 meuro – is to improve the quality and efficiency of urban services, through a dissemination of the smart city approach, and to face poverty and social exclusion through a mix of material (housing, community facilities) and immaterial interventions (services, social innovation) (Vinci, 2016). The metropolitan actions plans, united by a common planning framework, cover the following areas:

- Digital agenda, by spreading and sharing new models of interactive services within the metropolitan area;
- Energy efficiency, promoting interventions on the public buildings and the technological networks;
- Sustainable transport, with a focus on ICT solutions and soft mobility;
- Social inclusion, through the creation of housing facilities and services for the most fragile targets.

Within this framework the action plan prepared by the city of Palermo, funded with

around 92 meuro, focuses on the following development objectives:

- supporting the metropolitan government, through an investment on seven ICT platforms to be made available of the 82 municipalities of the metropolitan area;
- increasing the efficiency and sustainability of the services provided by the municipality to citizens and city-users, with a greater focus on sustainable mobility and public transport;
- fighting social exclusion, through the creation of community facilities in the most disadvantaged neighborhoods, the increasing of the public housing stock and the creation of a public agency to facilitate the access to the housing market to families with low income.

Despite the emphasis placed on the metropolitan relevance of the programme, it must be noticed that the greater part of it (around 80% of the budget) is addressed to the capital city. While this circumstance raises questions about the real impact of the project over metropolitan governance, it certainly represents an opportunity for the city to consolidate (through new and large investments) the strategy developed in the last years.

It seems the case of sustainable mobility, which has attracted increasing attention in local government up to being an hot topic of the electoral campaign held in 2017. While the 2007-2013 planning cycle ensured conspicuous investments on the development of the transport infrastructures, the thematic objectives of the current planning cycle are pushing the planning focus towards some “soft factors” of sustainable mobility. Within the PON Metro action plan, in fact, there are several projects to make more smart and green the mobility systems of what has been described (TomTom Index, 2016) as one of the most congested city of Europe. Accordingly, several millions of euro will be spent to ensure a complete remote control of the bus fleet, alongside with an ICT platform to provide informations on the traffic flows in the urban area and to control accesses in the car free zone within the old town.

The urban regeneration initiatives will be mostly concentrated in the suburbs along the south-east coastline, with interventions ranging from the creation of new facilities for the community to the realisation of innovative housing solutions for disadvantaged people. At this regard, however, it must be noticed that the choices practiced by the local action plan makes no exception to the overall strategy of the PON Metro as regards the social question. In fact, a relevant part of the budget is dedicated to develop the immaterial factors able to fight poverty and social exclusion – as for instance the services provided by the third sector – and with a priority to specific social targets (like homeless or migrants) instead of working on the neighborhood dimension as the preferential target of policy.

7. Synthesis and conclusion

In the twenty years after the launch of the Urban programme, both the thematic objectives and territorial targets of the initiatives funded by the EU have followed

different trajectories. This is the result of external factors, such as the directives given by the European, national and regional frameworks, as well as by internal factors, like the changed priorities of local government.

In terms of thematic objectives, the first decade has been marked by a huge attention to physical regeneration and the recovering of public spaces and historical buildings with the double goals of supporting a culture-led development of tourism and revitalising the most deprived areas within the old town. Culture have remained a relevant topics of policy-making also in the following period, but with a greater emphasis on the creation of large cultural facilities with less links to urban/social regeneration. The last decade is also characterised by a growing attention towards sustainability, mostly concentrated on the realisation of mobility infrastructures in the 2007-2013 period and in the development of the smart city concept in the last planning cycle. Social inclusion, furthermore, became a dominant argument of urban policy over the last few years as a consequence of the crisis and the related housing emergence.

Main Programmes	Main Thematic Objectives	Territorial Targets	Extent of partnership	Efficiency in implementation
Urban (1994-1999)	Culture Employment	Old town	Average	Good
PIT (2000-2006)	Business development Tourism	Urban area	Large	Limited
PISU (2007-2013)	Business development Culture Tourism	Urban area	Average	Very poor
PON Metro (2014-2020)	Smart city Environment Social exclusion	Urban area Metropolitan area	Limited	Ongoing

If we look at the territorial targets of the planning initiatives we witness a progressive enlargement of the spatial scale of intervention till the metropolitan area which is the target of the integrated programme under implementation. Starting from the very small area targeted by the Urban initiative – only 1,36 sqkm within the old town – the integrated projects of 2000-2006 and 2007-2013 focused their attention to the whole urban area, even if following the idea of concentrating investments on certain flagship projects (the Zisa cultural district for instance) with an expected impact also in terms of neighborhood regeneration. Over the last years, instead, the need to contrast the social effects and improve sustainability within the whole urban system seems to bring a greater attention towards services, networks and social targets that are not necessarily expression of specific places.

Understanding the effects of the EU's initiatives on the development of such large cities in the long term is not easy for several reasons. Typical difficulties lies in the

evaluation of the socio-economic impact of the programmes and, especially in the large cities like Palermo, its isolation respect to the overall amount of measures carried out by the municipality. The external factors furthermore, as witnessed by the crisis, can play a crucial role in limiting the effectiveness of a local project: in many Italian cities including Palermo, the austerity measures imposed by the crisis has had a negative impact on the ability of the municipalities to carry out complex planning initiatives (Allulli and Tortorella, 2013; Dematteis, 2011; Urban@it). The 2007-2013 programming cycle is exemplary in this regard, with a general failure of the place-based initiatives and a progressive diversion of the investments towards sectoral projects (i.e. transport infrastructures).

With the recognition of these limits in the analysis, we can discuss anyway the effects of the EU initiatives through several perspectives, such for instance:

- local development;
- governance;
- planning innovation.

Regarding local development, the Urban initiative has played a clear role in starting the revitalisation process of the old town. The reconversion of public buildings into cultural facilities within some of the most abandoned portion of the historic centre started an economic revitalisation process, later supported by other public initiatives (such as incentives for housing reconversion), with a positive impact over the image of the district and its attractiveness to new comers. An impact over local development in the long term is expected also from the strategy on sustainable mobility. It is the case of large infrastructure projects – like the tram system – but also of smaller initiatives such as the creation of the bike-sharing system and pedestrian areas, which became very popular among the citizens and appreciated by the tourists.

The influence on local governance can be understood making reference to the public-public cooperation and, on the other side, to the public-private cooperation. All the projects promoted by the municipality were based on the participation of public stakeholders with different roles in the implementation. In the Urban initiative, many interventions on historical buildings were supervised by the local authority for the protection of cultural heritage (Soprintendenza). In the PIT (2000-2006) a mayor role has been performed by the University, being the beneficiary of several measures, including the support to research and training activities and the realisation of green areas and sport facilities within the campus.

Much more controversial seems to be the involment of the private sector in the mentioned initiatives. While cultural stakeholders – such as music associations or theatres – have been partner of the municipality in several initiatives, up to to take the responsibility of successful projects (as in the Urban initiative), the involvement of the business community has not led to the expected results. The PIT 2000-2006 is the largest, and at the same time the most unsuccessful, experiments of public-private cooperation under the opportunity given by the European programmes. A huge amount of investments and incentives had been agreed with the local Chamber of Commerce

to support the development of the two business districts, but the abandonment of the projects made these effort unnecessary.

Regarding planning innovation, despite the difficulties experienced by local government in the post-crisis phase, the EU's programme have proved to be an important driver of change in policy-making in several southern cities. Palermo makes no exception, but looking at such a long period as that under observation, the increasing of institutional or planning capacity cannot be considered as a linear process. In the nineties, under the pressure of Europeanisation, we can see a radical reorganisation in the local government resulting in the creation of special units dedicated to the European programmes. In other periods – mainly in the 2000s – the design and implementation of the European initiatives have been more largely supported by external expertise. This fact has relegated the internal staff of the municipality to mere bureaucratic tasks, with the consequence of limiting the increase of institutional capacity.

REFERENCES

- Allulli, M., Tortorella, W. (2013), "Cities in search of policy. The urban issue in the Italian national political agenda", *Métropoles* (on-line), 12 (URL: <http://metropoles.revues.org/4654>).
- Atkinson R. (2015), "The urban dimension in cohesion policy: past development and future perspective", *European Structural and Investment Funds Journal*, 1, 21-31.
- Azzolina, L. (2009). *Governare Palermo. Storia e sociologia di un cambiamento mancato*, Roma: Donzelli.
- Calafati, A.G. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma: Donzelli.
- Cheshire P. (1995), "A new phase of urban development in Western Europe? The evidence for the 1980s", *Urban Studies*, 32(7), 1045-1063.
- Cheshire P., Hay D. G. (1989), *Urban problems in Western Europe. An economic analysis*, London: Unwin Hyman.
- Cittalia (2014), *Taccuino metropolitano*, Roma: Fondazione Anci Ricerche.
- Comune di Palermo (2002), Progetto Integrato Territoriale "Palermo Capitale dell'Euromediterraneo" [MIMEO].
- Crivello, S., Staricco, L. (2017), "Institutionalizing Metropolitan cities in Italy. Success and limits of a centralistic, simplifying approach", *Urban Research & Practice*, 10(2), 228-238.
- Dematteis, G. (Ed.) (2011), *Le grandi città italiane: società e territori da ricomporre*, Venezia: Marsilio.
- EC, European Commission, (2007), *State of European Cities Report*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- GHK (2003), *Ex-post evaluation. Urban Community Initiative (1994-1999)*, Final Report. (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/urban/urban_expost_evaluation_9499_en.pdf) (Accessed. 20 June 2016).
- Hall P. (1993), "Forces Shaping Urban Europe", *Urban Studies*, 30(6), 883-898.
- Morello M. (1999), *Organizzazione, piano e governo urbano. A partire da Palermo*, Milano: FrancoAngeli.
- Palermo, P. C., Savoldi, P., Pasqui, G., Valsecchi, E. (eds.) (2002), *Il Programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane*, Milano: FrancoAngeli.
- Parkinson, M. et al (1992), *Urbanization and the function of cities in the European Community*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- SVIMEZ (2015), *Rapporto sull'Economia del Mezzogiorno*, Bologna: il Mulino.
- TomTom Traffic Index (2016) (https://www.tomtom.com/en_gb/trafficindex/list?citySize=ALL&continent=EU&country=ALL) (Accessed. 20 June 2016)
- Tulumello (2016), "Multi-level territorial governance and Cohesion Policy. Structural Funds and the timing of development in Palermo and the Italian Mezzogiorno", *European Journal of Spatial Development*, 62, 1-23.
- Urban@it (2016), *Rapporto sulle Città. Metropoli attraverso la crisi*, Bologna: il Mulino.
- van den Berg, L., Drewett, R., Klaassen, L.H., Rossi, A., Vijverberg, C.H.T. (1982), *Urban Europe: a study of growth and decline*, Oxford: Pergamon.
- Verones, S., Tulumello, S., Rubino, S. & Delponte, I. (2012). "A southern urban 'fashion'. The Urban I Programme as a catalyst for institutional planning shift", *Italian Journal of Planning Practice*, 2(2), 66-95.
- Vinci, I. (2009), *Il Progetto Integrato Territoriale 'Palermo Capitale dell'Euromediterraneo*, Working paper for FormezPA [MIMEO].
- Vinci I. (2016), "Institutional rescaling, urban policy and planning innovation in Italy: is city- region the answer?", Paper presented at the EURA Conference *Cities and citizens within/beyond/notwithstanding the crisis*, Turin, 16-18 June 2016.
- Vinci I., Di Dio S. (2016), "Reshaping the urban environment through mobility projects and practices: lessons from the case of Palermo", in Papa R., Fistola R. (eds), *Smart energy in the smart city. Urban planning for a sustainable future*, Berlin-Heidelberg: Springer.

Ignazio Vinci

Department of Architecture, University of Palermo
ignazio.vinci@unipa.it

Ignazio Vinci is Associate Professor of Urban planning at the University of Palermo. As researcher and consultant he has worked extensively on urban policy in Europe and Italy, urban regeneration and local development, strategic planning, innovation in spatial planning and territorial governance. On these topics he has published around 120 works, including his latest book *The spatial strategies of Italian regions* (2014). Between 2014 and 2015 he was guest lecturer at the University College of Dublin (UCD), while since 2015 is member of the Governing Board of the European Urban Research Association (EURA).

Ru
bri
che

Events, conferences,
exhibitions

Bertozzi & Casoni. Minimi avanzati. Dallo scarto postcontemporaneo una suggestiva lezione sul presente

di Francesca PIROZZI

Dal 25 marzo 2017 al 24 settembre del 2017 le sale della Pinacoteca Civica di Ascoli Piceno ospitano la mostra *Bertozzi & Casoni. Minimi Avanzati*, curata da Stefano Papetti, Elisa Mori, Giorgia Berardinelli, Silvia Bartolini. L'esposizione presenta ventiquattro sculture in ceramica policroma realizzate dal duo artistico costituito da Giampaolo Bertozzi e Stefano Dal Monte Casoni, cui si aggiunge una loro installazione inedita di grandi dimensioni, creata appositamente per gli spazi sontuosamente ammobiliati del museo. Il tema della mostra è il cibo, così come sottolineato anche da un'esclusiva cena *gourmet* tenutasi come anteprima dell'evento e intesa a coniugare il piacere visivo dell'arte al gusto per la buona cucina. Il cibo d'altro canto è da tempo elemento ricorrente nell'arte scultorea di Bertozzi & Casoni, sebbene nella sua forma meno allettante, quella dell'avanzo, da cui appunto il titolo della mostra, che richiama la titolatura di alcune serie di artefatti realizzati sul tema della sporcizia: vassoi e pile di stoviglie usate, sulle quali sono accumulati residui e scarti di cibo, cicche di sigarette, dentiere, lattine

Fig. 1- Bertozzi & Casoni, *Guitar fish*, ceramica, 2013



deformate, bicchieri in plastica, tazzine con resti di caffè, pacchetti di sigarette o medicine, batterie esauste e altro ancora e dove si aggirano curiosi animali viventi, come iguane, pappagalli, ramarri, camaleonti, scoiattoli, serpenti, insetti.

Si tratta di composizioni apparentemente spontanee, che evocano frammenti di un ipotetico *habitat* postcontemporaneo presupponente una pregressa presenza umana, il cui schema iconografico, riconducibile al genere della natura morta, riveste una valenza oramai identitaria nel lavoro degli ultimi decenni degli artisti. La critica e gli stessi autori riferiscono concettualmente questa tipologia di opere, al *topos* del *memento mori*, per la ricorrenza di «manifestazioni quasi morbide di un mondo in decomposi-



Fig. 2 - Bertozzi & Casoni, *Vassoio*, ceramica, 2012

zione e decadimento»,¹ ossia di immagini che enfatizzano l'aspetto caduco, transitorio, deperibile della natura e delle cose, aventi valore esortativo a considerare lo scorrere implacabile del tempo che tutto consuma. Il tema peculiare della *vanitas* si intreccia poi logicamente a quello del *trash*, in quanto scarto, fine-vita dell'oggetto: «sordidi rifiuti di ogni genere, disfacimenti dovuti a incurie o violenze sconosciute, cumuli di ossa, membra amputate, e in genere tutto quanto allontaniamo dalla nostra vita»,² incluse le tracce culturali, quali libri, film e icone della moda, del design e dell'arte, come a voler sottolineare che anche arte e celebrità soggiacciono al destino comune a tutte le cose. A tutto ciò Bertozzi & Casoni restituiscono l'oggettività, senza epurarla degli aspetti più crudi, dolorosi e talvolta ripugnanti, piuttosto dando conto, come odierni Caravaggio, della perdita inesorabile di bellezza e integrità.

Come nella poetica Nouveau Réalisme, l'oggetto d'uso, il dato culturale o naturale, è liberato dalla «schiavitù dell'essere utile»,³ ossia spogliato di qualsivoglia funzione e significato convenzionale e convertito dallo sguardo estetico dell'artista in entità puramente visiva, in forme e colori dotati di esclusiva valenza artistica. In tal senso appare appropriata, tanto per un *quadro-trappola* di Spoerri quanto per una sparcchiatura del duo artistico, l'interpretazione fornita da Pierre Restany della proposta del movimento francese come «appassionante avventura del reale percepito in sé, e non attraverso il prisma della trascrizione concettuale o immaginativa» e la notazione che questa reintegrazione della realtà nella sfera artistica costituisce per l'uomo un fatto positivo, in quanto lo porta a cogliere il senso trascendente della quotidianità, traendone «emozione, sentimento e finalmente poesia». La cosa comune, negletta e martoriata racconta

Fig. 3 - Bertozzi & Casoni, *Disgrazia con orchidee blu*, ceramica, 2014

infatti una storia, che può essere la storia di chiunque, rievoca ricordi e produce associazioni che restituiscono all'osservatore istanti di vita vissuti, allo stesso tempo ne attira lo sguardo verso quelle zone d'ombra che sfuggono generalmente all'attenzione e che invece una volta attraversate conducono altrove. Invero questa capacità dell'artista di mutare la qualità della percezione del pubblico dallo stadio della mera visione della realtà, a quello della *contemplazione del presente*⁴ è una delle prerogative salienti di Bertozzi & Casoni: catturare l'interesse su un dato banale di realtà, pressoché simile a quelli che popolano la routine quotidiana, corrisponde infatti a risvegliare nell'osservatore



la *coscienza del testimone*, ossia di colui che è realmente consapevole del *qui e ora* e che proprio grazie a tale consapevolezza ne prende la giusta distanza, che è poi “banalmente” la strada maestra per l’illuminazione e la pienezza della vita.

Naturalmente se i ceramisti condividono coi Nuovi Realisti l’opportunità offerta a chi guarda le loro opere di scoprire il senso poetico e vero dell’esistenza, la differenza sostanziale con il movimento francese e con l’idea di *ready made* che sta alla base del Concettualismo è che qui non si tratta di oggetti veramente tratti dalla vita reale, ma di artefatti che li rappresentano e che sono il risultato di un processo fabbrile, oltre che ideativo, a tal punto rigoroso che persino le parti che incarnano oggetti ceramici, sono appositamente creati dagli artisti per lo specifico contesto. D’altro canto questo approccio globale alla creazione artistica è emblematico di una volontaria presa di distanza proprio da quell’idea di “sparizione dell’arte” che caratterizza larga parte della scena artistica contemporanea e che eleva qualsiasi cosa allo *status* di opera, senza altra forma di procedimento da parte dell’autore, che la sua individuazione.

Peraltro proprio l’accurata e fedele traduzione in ceramica dell’oggetto reale assume il senso poetico di una promessa d’eternità, nel senso che, essendo la materia fittile in assoluto quella più durevole e inalterabile, è come se l’azione artistica cristallizzasse lo stato fisico del dato oggettuale in un indeterminato presente. Da tale punto di vista la natura ceramica sublima e nobilita gli elementi rappresentati, in quanto conferisce loro, oltre alla longevità, un lirismo e una delicatezza che travalicano gravità e crudezza

dell'evidenza visiva, poiché rimandano idealmente a un patrimonio millenario di immagini di luminosa e raffinata bellezza ceramica.

In più, allo scollamento ottico-cognitivo dovuto alla compresenza dentro la medesima entità di permanenza e provvisorietà, raffinatezza e prosaicità, si aggiunge il disorientamento prodotto dalla distorsione surreale dell'immagine generata dalle improbabili presenze di animali e oggetti fuori posto, i quali intervengono a sconvolgere «le tranquille aspettative teoriche e visive»⁵ dell'osservatore, provocando in lui turbamento e incertezza. Se l'uomo, infatti, tende a ignorare un oggetto quando inconsapevolmente lo percepisce nel giusto contesto, in presenza di un'alterazione dell'ordine naturale delle cose la sua attenzione è risvegliata e «le immagini agiscono in funzione di stimolo, sono dirette a porre un problema e sollevare la risposta-soluzione».⁶ Si realizza pertanto una traslazione dell'opera da un naturalismo impeccabile al limite dell'illusionismo, a una dimensione concettuale e simbolica, densa di rimandi psichici e culturali, in grado di invitare a una riflessione sulla complessità delle dinamiche sociali e culturali della contemporaneità, sul senso dell'esistenza e sull'indole umana. Si tratta perciò, come scrive Bertoni, di «uno scatto verso l'incredibile, verso pensieri ulteriori. È lo stadio cui deve portare l'arte: la percezione di una meraviglia associata a stimoli di riflessione. Il che non è né facile né banale».⁷

Uno degli stimoli di riflessione prodotto dall'opera di Bertozzi & Casoni riguarda ad esempio la questione ambientale, in relazione alla logica del consumo sfrenato, all'invasione del prodotto di massa e infine all'interrogativo su quale sia la destinazione ultima degli scarti che ne risultano. Da questo punto di vista l'estetizzazione dell'oggetto d'uso si pone come risposta e allo stesso tempo come provocazione: «nelle *vanitas*, nei nostri soggetti, nel pattume, nei rifiuti – dice Stefano Casoni – noi vediamo anche un grande sfarzo di colore e di degrado, che ci racconta di come siamo e come andremo a finire»,⁸ in quanto vi è nello sperpero consumistico un riflesso della sorte naturale degli esseri viventi, della sfioritura e marcescenza che segue inevitabilmente l'esplosione della bellezza primaverile. Tuttavia queste evocazioni di futuribili vestigia di civiltà industriali sepolte e riesumate, non sono mai completamente tragiche e disperate, viceversa tendono spesso ad includere note di grazia, bellezza e leggiadria. Da una parte si tratta di elementi distraenti – come fiori, farfalle o coccinelle abbinati all'*imagerie* della morte – che servono a smorzare l'impatto emotivo della scena, dall'altra di presenze simboliche che veicolano l'idea, centrale nella poetica degli artisti, di una possibile rinascita e rigenerazione, ben rappresentata nella metafora di Fabrizio De Andrè dei fiori nascenti dal



Fig. 4 - Preparazione dell'opera *Resistenza 2* (ceramica, 2016) presso l'Opiificio Bertozzi & Casoni



letame, trasfigurata dagli artisti nel rigoglio floreale sulle zolle di terreno contaminato.

Per di più il ricorso a immagini archetipiche, soprattutto di natura zoomorfa, conferisce alle opere una straordinaria potenza comunicativa. Esse infatti hanno la capacità di penetrare la coscienza del fruitore attraverso la sfera emozionale, ancora prima che questi abbia messo in campo i propri strumenti intellettuali per decodificare l'immagine e trarne un concetto. Da questo punto di vista, in accordo al pensiero di Carl Gustav Jung, gli artisti esercitano il ruolo di collettori di icone, narrazioni e miti facenti parte di un patrimonio comune dell'umanità e allo stesso tempo sono maestri dei propri contemporanei, in quanto mostrano loro i bisogni incompresi della propria epoca.

ENDNOTES

1 D. Stella (a cura di), *Le Nouveau Realisme: i cinquant'anni 1960-2010*, catalogo, Brescia, Agnellini Arte Moderna, 2009.

2 F. Bertoni, *Bertozzi & Casoni "Nulla è come appare. Forse": una mostra d'eccezione*, in «Faenza», fasc. I-VI, a. XCIV, 2008, p. 127.

3 W. Benjamin, *Angelus Novus*, Torino, Einaudi, 1982, p. 154.

4 Sono definite dagli stessi artisti "contemplazioni sul presente" i loro complessi *assemblage*.

5 F. Menna, *La trahison des images*, in *Studi sul surrealismo. Atti del Convegno di studi sul Surrealismo, Università di Salerno, 1973*, Roma, Officina, 1977, p. 322.

6 *Ibidem*.

7 F. Bertoni, *Bertozzi & Casoni. Opere/Works 1980-2010*, Torino, Umberto Allemandi & C., 2010, p.n.n.

8 M. Bartoli, *Polvere. L'arte di Bertozzi&Casoni. Viaggio tra Venezia e New York*, documentario, Italia, 2010.

