

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2017
ISSN 2465-2059

***La Demarche ÉcoCitè in Francia:
incentivare, sostenere, accompagnare***

Giacinto Donvito

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2017
MIND THE GAP. IL DISTACCO TRA POLITICHE E CITTÀ
ottobre 2017

Abstract

Sulla scia dei bandi competitivi *Eco quartier* della fine degli anni Novanta e primi anni Duemila pensati per premiare le migliori esperienze di nuovi quartieri basati sui principi della sostenibilità e del risparmio energetico, lo Stato francese, a partire dal 2010, ha avviato il *Programme d'investissement d'Avenir* (Pia.) *Ville de demain* per finanziare l'ideazione, realizzazione e gestione di progetti innovativi nella concezione urbana, nelle scelte per la mobilità, nella gestione delle risorse, nella valorizzazione energetica. L'ente finanziatore è *la Caisse des Dépôts* che si appoggia al *Programme Ville de demain* per sostenere progetti urbani integrati, portati avanti da attori pubblici o privati, con l'obiettivo di realizzare città attrattive e resilienti, capaci di tutelare l'ambiente, favorire la coesione sociale e la qualità della vita dei loro abitanti.

I finanziamenti, per complessivi 668 milioni di euro, sono stati suddivisi in due tranches, la prima relativa al periodo 2010 – 2014 ha premiato i progetti di 19 città selezionati per il carattere innovativo sul piano ecologico delle loro azioni; la seconda 2015 – 2020, intervenuta dopo l'approvazione della Legge n. 2014-58 del 27 gennaio 2014 di modernizzazione dell'azione pubblica territoriale e di affermazione delle metropoli, ha visto raggiungere la cifra di 31, tra città e collettività territoriali con oltre 100.000 abitanti, che hanno beneficiato dei finanziamenti.

In the wake of invitations competitive Eco quartier in the late nineties and early years two thousand designed to reward the best experiences of new districts based on the principles of sustainability and energy saving, the French State since 2010, has launched the Programme d'Investissement d'Avenir (P.I.A.) Ville de demain to finance the design, implementation and management of innovative projects in urban conception, in the choices for mobility, in the management of resources in the energy valorisation. The funding agency is the Caisse des Dépôts which rests at the Programme Ville de demain to support urban projects integrated, carried out by public or private actors, with the goal of making

the city attractions and resilient, capable of protecting the environment, promoting social cohesion and quality of life of their inhabitants.

The funding for a total of 668 million euro, were divided into two tranches, the first relating to the period 2010 - 2014 awarded projects of 19 cities selected for the innovative character in ecological terms of their actions; the second 2015 - 2020, which occurred after the adoption of the Law no. 2014-58 of 27 January 2014 for the modernisation of public action planning and affirmation of the metropolis, saw reached the figure of 31, between cities and territorial collectivities with over 100,000 inhabitants, who have benefited from funding.

Parole chiave/Keywords

Sviluppo sostenibile, Integrazione, Coesione sociale, Percorso partenariale / Sustainable Development, Integration, Social Cohesion, Partnership

Nel 2008, tra le azioni messe in campo dallo Stato francese, per contribuire a fronteggiare la crisi ambientale, attuare gli accordi internazionali per contrastare i cambiamenti climatici e limitare il progressivo e continuo consumo di suolo nel proprio territorio ha avviato un vasto programma per sostenere e accompagnare l'ideazione, realizzazione e gestione di progetti innovativi nella trasformazione urbana, nell'utilizzo delle risorse, nel consumo e nella produzione energetica

La *Démarche EcoCité* – come è stata denominata – rivolta alle metropoli e alle grandi agglomerazioni insediative è in realtà un ripensamento complessivo e integrato dello sviluppo urbano da molteplici punti di vista: la concezione della città e la sua qualità ambientale in primo luogo, il riuso e la riqualificazione energetica degli edifici, il sistema della mobilità, le reti e l'innovazione dei servizi urbani. Ma è anche un ripensamento delle strategie e di chi se ne fa carico, di conseguenza del ruolo degli attori della produzione urbana e delle loro relazioni reciproche; della conciliazione delle scale di intervento e delle diverse temporalità.

La partenza di questo “percorso” può essere considerata la presentazione al Consiglio dei ministri del 22 ottobre 2008 del *Plan Ville durable*¹ da parte del

¹ Il *Plan Nationale d'Action Ville Durable* è articolato in quattro azioni principali costituite dai programmi *Eco quartiers* (in questo caso si tratta di proseguire lungo un percorso tracciato circa dieci anni

Ministère de la Cohésion des Territoires, a cui ha fatto seguito l'approvazione della legge n.2009 – 967² la quale all'articolo 7 afferma che lo Stato incoraggia la realizzazione di programmi globali di innovazione energetica, architettonica, paesaggistica e sociale da parte di agglomerazioni volontarie che inseriscano tra i loro obiettivi, tra l'altro, la conservazione e il rinnovo del patrimonio esistente, lo sviluppo dei trasporti collettivi e di modalità di spostamento a basso consumo energetico, la riduzione del consumo di suolo.³

La Démarche Ecocité, tuttavia, ha alle spalle l'esperienza degli *Eco quartiers*, avviata tra la fine degli anni Novanta e i primi anni Duemila (ma tutt'ora operante), per rispondere concretamente alle sfide lanciate da Agenda 21. A partire da quel periodo il Governo emanò dei bandi pubblici competitivi pensati per premiare le migliori esperienze di nuovi quartieri basati sui principi della sostenibilità e del risparmio energetico. Ai bandi risposero decine di città che proponevano quasi sempre interventi di riconversione, riqualificazione e, talvolta, di rigenerazione di aree urbane esistenti basate sul rafforzamento della presenza vegetale, la riduzione dell'inquinamento, il risparmio energetico, la *mixité* sociale e funzionale. Tra le proposte premiate, quella della Zac de Bonne a Grenoble ha rappresentato negli anni un riferimento, seguito da diverse altre esperienze simili, in modo particolare per il marcato orientamento verso la sostenibilità che si basava su una serie di punti fermi tra i quali: il ruolo dei progetti come elementi di costruzione o rafforzamento delle relazioni tra le parti della città e del territorio; una spiccata cura dello spazio pubblico e una forte attenzione per gli spazi verdi e per la gestione delle acque pluviali; il contrasto alla diffusione insediativa attraverso la densificazione urbana; delle significative performances nel campo energetico; la concertazione delle scelte, legata anche alla necessità di un consenso in grado di reggere il tempo lungo per la loro attuazione; la mescolanza sociale e delle funzioni previste⁴.

prima), *EcoCité*, Trasporti collettivi e Natura in città.

2 *LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*

3 Nello specifico l'ultimo capoverso recita: «Il (lo Stato) encouragera la réalisation, par des agglomérations volontaires, de programmes globaux d'innovation énergétique, architecturale, paysagère et sociale, en continuité avec le bâti existant, qui intégreront dans leurs objectifs la préservation et la rénovation du patrimoine existant, le développement des transports en commun et des modes de déplacement économes en énergie, la prise en compte des enjeux économiques et sociaux, la réduction de la consommation d'espace et la réalisation de plusieurs écoquartiers».

4 Donvito, G., 2014. *Riconversione del patrimonio storico e sostenibilità: due fattori una strategia. Il progetto urbano dell'ex caserma De Bonne a Grenoble*, Hortus, 82.

La stessa esperienza degli *Eco quartiers*, anch'essi dal forte carattere centralistico – come spesso accade in Francia – non nasceva dal nulla. Il loro retroterra, a partire dalla metà degli anni Settanta, era costituito dall'emanazione di diverse misure e dalla messa in atto di interventi distinti raccolti sotto la denominazione di *Politiques de la Ville*; mentre a partire dalla metà degli anni Ottanta aveva preso il via la poderosa iniziativa del *ministère de l'Équipement* di incitamento, sostegno e promozione del progetto urbano, del quale le *EcoCité* rappresentano una significativa rivitalizzazione.

In questo campo la possibilità di inquadrare le politiche pubbliche in una prospettiva storica oltre ad agevolare in generale la comprensione dei nuovi indirizzi è particolarmente utile, ed è una costante nel caso francese, in quanto l'apprendimento derivante dalle attuazioni precedenti è parte esso stesso dei percorsi e delle riflessioni critiche che conducono a scelte innovative, come nel caso della *Démarche EcoCité*.

Tuttavia, per capire questa nuova fase delle politiche per la città che negli ultimi sette-otto anni ha preso il sopravvento in Francia, delle quali è già possibile valutare criticamente alcuni esiti rapportandoli agli obiettivi che ne avevano favorito la nascita, la parola chiave è *démarche*⁵.

La *Démarche EcoCité* è infatti un percorso partenariale lungo il quale lo Stato centrale svolge il ruolo di guida, ma che vede la partecipazione e l'interazione di attori diversi, sia pubblici che privati: enti locali singoli o collettività territoriali, centri di ricerche, imprese private, operatori o società immobiliari, strutture di partenariato pubblico-privato, start-up e più in generale tutti i soggetti che in misura e con modalità diverse partecipano alla trasformazione urbana.

L'obiettivo generale, perseguito attraverso strumenti di varia natura, primo fra tutti lo strumento finanziario, è quello di incentivare e far emergere progetti integrati, innovativi nel campo della sostenibilità ambientale, in grado di rendere le città più vivibili e attrattive per i loro abitanti, resilienti e coese sotto il profilo sociale. Il ruolo dello Stato, infatti, non si esaurisce nell'erogazione dei fondi ai progetti vincitori, anzi la leva finanziaria ha più che altro il ruolo di innesco di processi più articolati, ai quali partecipa direttamente o indirettamente, che includano: l'associazione volontaria dei soggetti interessati sulla base di una strategia di carattere territoriale, anche quando, ad esempio, siano finanziati progetti di innovazione tecnologica; il coinvolgimento dei destinatari dei progetti finanziati, primi fra tutti gli abitanti dei luoghi interessati; la valutazione dell'andamento delle opere finanziate attraverso forme di interazione tra

⁵ Il termine può essere tradotto con parole diverse quali: approccio, impostazione, percorso,

stato ed enti territoriali; l'assistenza tecnica durante tutta la fase di concezione e sviluppo del progetto; la promozione e diffusione dei risultati conseguiti.

Nei suoi aspetti operativi la *Démarche EcoCité* è stata collegata al grande piano di investimenti denominato *Programme d'investissements d'avenir* (Pia)⁶, dotato di un fondo di circa 35 miliardi di euro, destinato a finanziare l'istruzione superiore e la formazione professionale, la ricerca, l'economia digitale, le biotecnologie, lo sviluppo sostenibile. Nell'ambito di quest'ultimo asse è stata individuata un'azione prioritaria denominata *Ville de demain* a cui è stato attribuito un fondo d'investimento pilotato dal *Commissariat général à l'investissement* il quale, a sua volta, si appoggia per la gestione alla *Caisse des Dépôts*⁷ attraverso una convenzione grazie alla quale si affida alla Cassa stessa un doppio ruolo di soggetto erogatore di partner⁸.

Il Pia ha assegnato all'azione *Ville durable* la somma di 668 milioni di euro da utilizzare in due tranches, la prima, dal 2010 al 2014, ha visto la selezione di 19 progetti innovativi portati avanti da 19 grandi città francesi, in alcuni casi scelti anche sulla base dell'esistenza di un processo di trasformazione già in corso e orientato sostanzialmente secondo i dettami della *Démarche EcoCité*. La seconda tranche, dal 2015 al 2020, prosegue lungo il solco tracciato nella prima fase e consente l'accessibilità ai finanziamenti a tutte le aree metropolitane, anche perché nel frattempo è stata approvata la legge che le riguarda⁹. Con la seconda tranche sono già complessivamente oltre 30 le aree metropolitane e le grandi agglomerazioni che beneficiano dei finanziamenti, ma la maggior parte delle nuove proposte finanziate interessa il cosiddetto *Grand Paris*, un vastissimo ambito territoriale che include la capitale e un suo intorno sovraregionale, oggetto di studio e di interventi da circa dieci anni.

I progetti finanziati sono molto vari, tra i più numerosi, sullo sfondo di un approccio molto attento alla partecipazione dei cittadini e alla coesione sociale, figurano quelli che riguardano la mobilità sostenibile, con la costruzione di nuove infrastrutture o la semplificazione dell'accesso a quelle esistenti, o la proposta di nuove modalità di spostamento; come anche quelli che pongono l'energia, in termini di minor consumo o di incremento della produzione, al centro della propria strategia.

6 Il Pia è stato lanciato dal Presidente della Repubblica Sarkozy nel 2010 a seguito dei lavori di una commissione presieduta da due ex capi di governo, Juppé e Rocard.

7 Organismo simile per molti aspetti alla nostra Cassa Depositi e Prestiti.

8 Lemonnier, M., 2017. *La Caisse des Dépôts opérateur et partenaire*, *Diagonal*, n.200.

9 LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Inoltre, nella seconda tranche rispetto alla prima cresce il numero di progetti finanziati che si occupano della città digitale o di innovazioni a minor costo e più facilmente riproducibili.

A rendere ancora più evidente il senso della *démarche* sono tre parole chiave: *sostegno, accompagnamento, interazione*. Tutte e tre si riferiscono ad una presenza costante, in particolare dell'attore pubblico, in tutte le fasi che vanno dall'ideazione del progetto, al rilascio del *permis de construire* (quando è previsto), alla gestione successiva all'esecuzione.

Ciascun organismo segue tutto il processo, in particolare, gli organismi a carattere centrale non hanno solo compiti delimitati, esauriti i quali cessano di interessarsi dei dossier. Lo Stato, ad esempio, sia attraverso i ministeri interessati, sia attraverso i suoi organismi decentrati, oltre a finanziare le proposte selezionate segue la loro attuazione, offrendo sia un supporto nella costruzione delle complesse relazioni tra i soggetti coinvolti, sia un supporto tecnico. Diversi ministeri partecipi della *Démarche ÉcoCité* si occupano anche della promozione e della diffusione e riproducibilità dei risultati, con l'organizzazione di varie iniziative, tra le quali incontri, ateliers e convegni periodici a livello nazionale.

La *Caisse des Dépôts*, a sua volta, non eroga solo i finanziamenti, elabora i *Cahiers des charges*, strumento fondamentale per guidare sia la selezione delle proposte che la loro messa in atto. Cahiers che vengono modificati anche sulla base delle esperienze che via via si accumulano con il progredire delle attuazioni. Inoltre la *Caisse* elabora i bandi, analizza i dossier di candidatura avendo predefinito i criteri guida da utilizzare e segue tutta l'istruttoria che porta alla scelta dei vincitori. La stessa *Caisse* segue anche da vicino l'iter esecutivo attraverso le Direzioni regionali, una prossimità importante soprattutto nella definizione degli impegni di spesa.

La questione della selezione riveste un'importanza particolare. L'istruttoria dei progetti, molto articolata al suo interno, prende in considerazione in primo luogo la strategia territoriale della proposta, rispetto alla quale viene valutata la coerenza e l'adeguatezza delle azioni previste, il loro carattere sistemico e i benefici che potranno portare nel tempo ai territori interessati e ai loro abitanti, la possibilità di esportare le innovazioni anche in altri contesti.

L'organizzazione periodica degli incontri a carattere nazionale *EcoCité* e *Ville de Demain* risponde ad alcune delle finalità generali della *Démarche ÉcoCité*: favorire la condivisione delle esperienze, far conoscere e valorizzare strategie, approcci, percorsi seguiti e risultati ottenuti dai diversi progetti, selezionati sulla base del legame tra

proposte, territori e soggetti coinvolti; definire un quadro di riferimento teorico condiviso e un linguaggio comune; sollecitare la costruzione di reti di *EcoCité* che dialoghino tra loro, oltre che con lo Stato.

Il primo incontro dal titolo *Reconquerir la ville*¹⁰ tenutosi nel giugno del 2012 è servito per fare il punto sullo stato di avanzamento dei progetti sul tema della “riconquista della città”, ossia per capire come le esperienze in corso affrontavano questioni come le destinazioni dei suoli sotto utilizzati o non utilizzati, le aree industriali dismesse e tutte le patologie urbane connesse ai temi dell’abbandono. In sostanza cosa apprendere dagli interventi analizzati, quasi sempre di vera e propria rigenerazione urbana, in campi quali: il pilotaggio del progetto e il coordinamento dei soggetti interessati; la gestione dell’aspetto fondiario; i costi complessivi dell’intervento; la costruzione o la ricostruzione di un’identità dei luoghi interessati; l’integrazione degli ambiti di intervento in reti di scala maggiore come quelle infrastrutturali e ambientali.

I casi di studio scelti, Lille Métropole, Montpellier Agglomération e Nantes-Saint Nazaire, hanno mostrato elementi comuni rispetto ai quali il confronto è stato più agevole: il ripensamento del sistema della mobilità, il controllo dell’espansione urbana, la considerazione della questione ambientale nei territori da *ricquistare*, il tentativo di attrarre funzioni pregiate nelle aree interessate dal progetto. Oltre a questi sono stati illustrati altri elementi di maggiore specificità del caso ma non per questo meno utili in termini di apprendimento e riproducibilità.

I temi degli altri incontri nazionali, hanno riguardato: le *aménité* della città, ossia come rendere le città più accessibili e più vivibili per tutti gli strati della popolazione e dunque come offrire in tempi di ristrettezze economiche più spazi verdi, più spazi pubblici, più servizi di prossimità e più attività culturali; gli adattamenti ai cambiamenti climatici nella concezione dei progetti, la resilienza delle città, l’innovazione nel progetto urbano. Lo schema seguito è stato sempre lo stesso e ha visto i rappresentanti dei territori scelti come casi di studio esporre le proprie scelte sul tema in questione, secondo una scaletta comune che ha reso confrontabili le diverse opzioni sull’argomento.

L’evidente carattere pedagogico degli incontri è parte integrante delle motivazioni alla base della loro organizzazione e pienamente in linea sia con le ragioni che hanno spinto il governo a varare la *Demarche ÉcoCité*, sia con lo spirito che fin dall’inizio ha presieduto messa loro in atto.

¹⁰ Letteralmente *Ricquistare la città*.

BIBLIOGRAFIA

Brun, G.

2013 *Ville et mobilité. Nouveaux regards*. Paris, Economica.

Destot, M.

2012 *A Grenoble le durable c'est toute la ville et tous les sujets*, in A. Masboungi (a cura di), *Projets urbains durables. Stratégies*. Paris, Le Moniteur.

Donvito, G.

2014 *Riconversione del patrimonio storico e sostenibilità: due fattori una strategia. Il progetto urbano dell'ex caserma De Bonne a Grenoble*, in «Hortus», 82.

Hébert, F.

2015 *Villes en transition. L'expérience partagée des Ecocités*. Marseille, Parenthèses.

Lemonier, M.

2017 *Les EcoCités, laboratoires de la ville durable*, in « Diagonal », 200.

Masboungi, A. (a cura di)

2012 *Projets urbains durables. Stratégies*. Paris, Le Moniteur.

Masboungi, A.

2014 *L'énergie au Coeur du projet urbain*. Paris, Le Moniteur.

Tsiomis, Y. (a cura di)

2008 *Matières de ville. Projet urbain et enseignement*. Paris, Editions de la Villette.