



Co-financed by the European Regional Development Fund

Inspire Policy Making with Territorial Evidence

POLICY BRIEF

Urbanizzazione sostenibile in Europa

Come trovare le opportunità per promuovere
l'urbanizzazione sostenibile delle Regioni

Dal 2000, circa 250 campi da calcio (180 ettari) ogni giorno sono stati convertiti in uso urbano in Europa. Questo sviluppo supera di gran lunga la crescita della popolazione; l'urbanizzazione si verifica anche nelle regioni in contrazione. In Europa, la conversione dell'uso del suolo in uso urbano è il risultato di decisioni consapevoli.

Lo scopo di questo policy brief è fornire a città, regioni e paesi un approccio metodologico per rendere le attuali pratiche di urbanizzazione più efficienti e sostenibili, e quindi sostenere l'attuazione del Green Deal europeo, dell'Agenda Territoriale 2030 e della Nuova Carta di Lipsia. L'applicazione di questo approccio è dimostrata da due casi, uno in Croazia e uno in Lituania. A seguito del terremoto del marzo 2020 vicino a Zagabria, il Ministero della pianificazione fisica, dell'edilizia e dei beni statali della Repubblica di Croazia ha richiesto raccomandazioni su come collegare i processi di ricostruzione, nelle tre regioni colpite dal terremoto, all'uso sostenibile del suolo. Il Ministero dell'Ambiente della Lituania ha chiesto sostegno per l'attuazione del Piano globale del territorio della Repubblica di Lituania.

I problemi incontrati da Croazia e Lituania sono simili a quelli di altri Stati membri europei. Molte aree del Mediterraneo sono soggette a terremoti e lo sviluppo urbano nelle aree in contrazione è tutt'altro che unico in Europa. Inoltre, l'approccio all'analisi della situazione e alla ricerca di potenziali soluzioni descritto in questo policy brief è quindi applicabile anche a molte altre regioni europee.

MESSAGGI POLITICI PRINCIPALI

- **La distribuzione dell'urbanizzazione e dello sviluppo dell'uso del suolo è molto eterogenea.**

Ad esempio, osserviamo una forte crescita urbana in alcune parti d'Europa, uno sviluppo più lento in altre e persino una de-urbanizzazione in alcuni casi. Vediamo anche alcune città monocentriche espandersi mediante uno sviluppo contiguo o raggruppato, mentre altre mostrano una profonda diffusione urbana. In generale, l'urbanizzazione può essere ampiamente spiegata da fattori come la popolazione e lo sviluppo socioeconomico.

- Anche se alcune spinte generiche verso le trasformazioni territoriali creano una certa pressione, le **pratiche locali** determinano ancora la direzione, la densità e la forma nello sviluppo dell'uso del suolo. È possibile per i policymaker progettare con successo interventi che soddisfino i guadagni e gli orientamenti degli stakeholder- e quindi il loro comportamento nel processo di sviluppo - a fini più sostenibili utilizzando una combinazione di carote, bastoni e lezioni.

- In **Lituania**, la prospettiva europea si è rivelata una chiave importante per reinterpretare i problemi locali. Gli stakeholder lituani hanno capito che le loro regioni non erano sole: gli interventi venivano attuati altrove per affrontare problemi simili in contesti simili. Inoltre, sono diventati consapevoli che l'uso sostenibile del suolo è un argomento importante in Europa.

- In **Croazia**, la questione immediata e urgente della ricostruzione in seguito al terremoto è stata riformulata in termini di sviluppo sostenibile. Ciò ha portato gli stakeholder a ripensare la loro politica in termini più strategici: prospettiva a lungo termine, integrazione tra i settori politici e fonti di finanziamento. Questa prospettiva più ampia ha consentito anche di collegare le iniziative locali a obiettivi politici ad altri livelli, come l'Agenda Territoriale Europea.

1

Urbanizzazione nelle regioni e città europee

Dal 2000 al 2018 circa 1,26 milioni di ettari del territorio di ESPON – European Territorial Observation Network sono stati convertiti ad uso urbano, principalmente per abitazioni, attività commerciali e infrastrutture. La maggior parte di questa urbanizzazione è avvenuta a scapito dei terreni agricoli (78 %); ma in alcune regioni dell'Austria e del Regno Unito (Scozia) la maggior parte dei nuovi terreni urbani proveniva da aree naturali. Solo in Romania (-0,8 %) e Bulgaria (-0,1 %) la quota di zone urbane è effettivamente diminuita nel complesso, principalmente per usi non di edificazione come cantieri o discariche. In totale è stato convertito 8,6 volte più terreno ad uso urbano/artificiale che viceversa.

I dati dimostrano che l'urbanizzazione non è avvenuta allo stesso modo in tutti i periodi e paesi. Negli anni successivi alla crisi economica e finanziaria, molti meno terreni sono stati convertiti a nuovo uso, soprattutto in Irlanda e Spagna (dove l'impatto sullo sviluppo urbano è stato pesante). Dall'altra parte, l'urbanizzazione in Polonia è quasi triplicata negli anni successivi all'adesione all'UE.

Questo policy brief utilizza il termine "urbanizzazione" piuttosto che "occupazione di suolo" o "espansione incontrollata" perché è un modo più neutro per descrivere il fenomeno della conversione del suolo a usi più urbani. L'urbanizzazione non si limita a indicare lo spostamento della popolazione verso le città o l'espansione dell'abitato; copre tutti gli sviluppi urbani fisici. In Europa si possono distinguere molti tipi di urbanizzazione, persino la de-urbanizzazione (conversione di terreni urbani ad usi naturali o rurali). Ovviamente alcune forme di urbanizzazione saranno più sostenibili di altre. Data la diversità dell'Europa e la crescente importanza di adottare un approccio place-based, l'urbanizzazione come concetto è anche più consistente e suscettibile alla governance territoriale e alle tradizioni dello spatial planning.

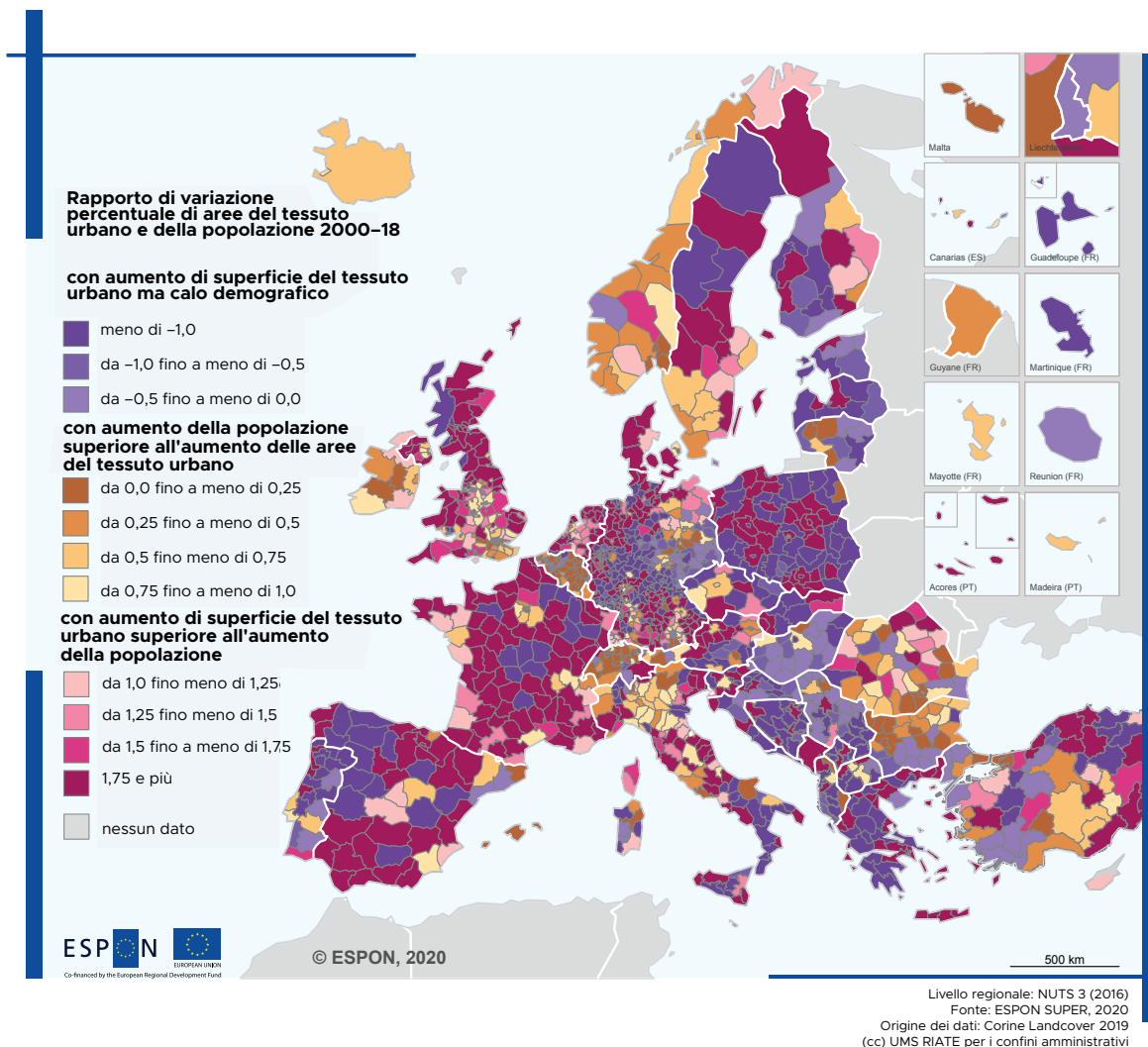
Tra i motori più importanti dei processi di urbanizzazione regionale vi sono lo sviluppo della popolazione e la migrazione. Confrontando il cambiamento demografico con lo sviluppo urbano emerge una distribuzione geografica asimmetrica in Europa, come si può vedere nella mappa 1. Qui il valore di 1 indica uno sviluppo equilibrato in cui il "tessuto urbano" (generalmente complessi

residenziali) segue l'andamento della popolazione. Un valore di 0,5 indica che la variazione percentuale della popolazione è doppia rispetto a quella dello sviluppo urbano (densità crescente, sfumature di arancione) e viceversa per un valore di 2,0 (densità decrescente, sfumature di rosso). Inoltre, alcune regioni hanno una popolazione in calo ma un tessuto urbano in crescita (densità in diminuzione, sfumature di viola). L'analisi suggerisce che la produzione di zone d'uso urbano (occupazione di suolo) ha superato il fabbisogno ipotizzato (crescita della popolazione) in Europa nel 2000-2018. Le zone in fase di spopolamento di solito mostrano ancora un aumento delle zone urbane. A seconda della propria specificità, questo può essere considerato un'indicazione di "espansione urbana incontrollata" o "occupazione di suolo" ingiustificata. Secondo questa analisi, le principali aree in cui la popolazione ha superato l'urbanizzazione sono state Belgio, Bulgaria, Romania e Svizzera. (Tuttavia, è molto probabile che questa interpretazione dei dati del Belgio sia dovuta al fatto che lo sviluppo sparso sia troppo frammentato per essere registrato con precisione nella banca dati sulla copertura del suolo.)

I terreni rimangono una risorsa limitata e il modo in cui vengono utilizzati è uno dei principali fattori di degrado ambientale. L'urbanizzazione di solito comporta l'impermeabilizzazione del suolo (la copertura permanente del suolo con materiale artificiale impermeabile come asfalto e cemento), che provoca una perdita irreversibile delle funzioni ecologiche e un aumento del deflusso delle acque, portando talvolta a inondazioni catastrofiche. Lo sviluppo urbano può anche esacerbare l'effetto isola di calore urbana. Inoltre, i paesaggi possono frammentarsi e gli habitat diventare troppo piccoli o isolati per conservare determinate specie. Inoltre, il potenziale di produzione alimentare di questa terra è perso per sempre. Gli effetti dell'urbanizzazione differiscono a seconda del valore, della qualità e della funzione del terreno. Allo stesso tempo, lo stesso fenomeno produce valore economico e aumenta la qualità della vita delle persone soddisfacendo i loro bisogni di alloggio, acquisti, viaggi e svago. Come ben sanno gli spatial planner, l'uso del suolo di solito prevede un compromesso tra varie esigenze sociali, economiche e ambientali.

Mappa 1

Sviluppo delle aree del tessuto urbano in relazione allo sviluppo della popolazione, 2000-2018



Dato che la trasformazione del territorio ad uso urbano in Europa è il risultato di decisioni consapevoli prese da esseri umani, può anche essere influenzata da interventi umani consapevoli: in altre parole, le politiche e le pratiche contano. La domanda è: come possiamo rendere le nostre pratiche attuali più efficienti e sostenibili in modo da poter raggiungere l'obiettivo dell'Unione Europea di azzeramento del consumo di suolo netto entro il 2050 e sostenere il Green Deal europeo, l'Agenda Territoriale 2030 e la Nuova Carta di Lipsia?

La sfida di progettare politiche per promuovere l'urbanizzazione e l'uso del suolo sostenibili è presente a tutti i livelli e scale spaziali dal livello locale fino alla scala europea. Detto questo, lo spatial planning (sub)nazionale e la governance territoriale possono svolgere un ruolo importante nel raggiungimento di un uso più sostenibile del territorio, valutando le qualità e le caratteristiche dei diversi luoghi rispetto a obiettivi e interessi contrastanti. Ciò avviene già in tutta Europa attraverso una serie di interventi che, con vari gradi di successo, orientano o tentano di orientare l'urbanizzazione e l'uso del suolo. Dato che questi interventi assumono varie forme in diversi contesti

nazionali, perseguono obiettivi fondamentali diversi e sono attuati a varie scale, il contesto politico rimane altamente eterogeneo e frammentato (cfr. riquadro 2).

Dopo questa breve introduzione sull'urbanizzazione nelle regioni e nelle città europee, questo policy brief continuerà a descrivere come la guida e il database degli interventi sviluppati dal progetto ESPON Sustainable Urbanization and Land-Use Practices in European Regions (SUPER) (ESPON, 2020a) sono stati utilizzati per studiare le situazioni in Croazia e Lituania relativamente all'urbanizzazione e come questi possono promuovere l'urbanizzazione sostenibile. Per prima cosa viene descritto un protocollo metodologico, dopodiché viene descritta ciascuna delle quattro fasi in modo più dettagliato utilizzando come esempi i casi della Croazia e della Lituania. Il policy brief si conclude spiegando, da un lato, come le conclusioni e le raccomandazioni per questi due paesi possono essere valide anche per altre regioni europee e, dall'altro, come le politiche dell'UE svolgono un ruolo nella promozione dell'urbanizzazione sostenibile e dell'uso del suolo ai livelli nazionale e regionale.

2

Trovare opportunità per un'urbanizzazione sostenibile

Gli stakeholder paesi, Croazia e Lituania, hanno chiesto il sostegno di ESPON per utilizzare i dati del progetto SUPER, in particolare la Guida SUPER (Riquadro 1), per sostenere i loro processi politici di promozione di un uso sostenibile del suolo ed evitare un'urbanizzazione insostenibile. In particolare, il ministero dell'Ambiente lituano era interessato a ricevere sostegno per l'attuazione del Piano globale del territorio della Repubblica di Lituania (Comprehensive Plan of the Territory of the Republic of Lithuania, CPRL). Dopo il

terremoto del marzo 2020 vicino a Zagabria, il Ministero della pianificazione fisica, dell'edilizia e dei beni statali della Repubblica di Croazia era interessato a come collegare i processi di ricostruzione nelle tre regioni colpite all'uso sostenibile del suolo, con particolare attenzione alla città di Zagabria, alla regione di Zagabria e alla regione di Krapina-Zagorje. Queste richieste sono state considerate un'ottima opportunità per verificare l'utilità del progetto SUPER per l'elaborazione delle politiche.

RIQUADRO 1

Guida SUPER

La Guida SUPER all'urbanizzazione e all'uso del suolo sostenibili (ESPON, 2020b) può essere utilizzata per aiutare gli individui e le istituzioni impegnati nella gestione dell'uso del suolo a vari livelli in tutta Europa a promuovere l'urbanizzazione sostenibile nei loro territori. All'interno della guida si possono trovare esperienze e analisi di urbanizzazione sostenibile e pratiche di uso del suolo nelle regioni europee, offrendo informazioni, idee e prospettive per contribuire in modo proattivo a uno sviluppo territoriale più equo, equilibrato e sostenibile.

La Guida SUPER fornisce indicazioni specifiche per:

- **decisori locali e subnazionali** sulle principali tipologie di **intervento** disponibili (i.e. contenimento, densificazione, rigenerazione, governance e politiche settoriali nei settori dei trasporti, dell'ambiente e dello sviluppo rurale);
- **policymakers locali e subnazionali** sulla tipologia degli **strumenti** disponibili (es. visioni e strategie, dispositivi legali, normative sull'uso del suolo, programmi e progetti di incentivi);
- **attori a livello nazionale** sulle diverse **opzioni politiche**, che si presentano in relazione alle diverse dimensioni della sostenibilità e gli strumenti attraverso i quali possono essere raggiunti;
- **attori a livello dell'UE** sui tipi di **strumenti** disponibili per promuovere l'urbanizzazione sostenibile e l'uso del suolo (vale a dire legislazione, strumenti di finanziamento e documenti strategici, con particolare attenzione all'uso sostenibile del suolo e al partenariato per soluzioni ambientali dell'Agenda urbana dell'UE)

La guida include esempi di interventi politici efficaci, approcci place-based, cooperazione territoriale rafforzata e soluzioni su misura. Fornisce inoltre avvertimenti per affrontare insidie e ostacoli al raggiungimento dell'urbanizzazione e dell'uso del suolo sostenibili, generalmente correlati a effetti collaterali o problemi di trasferibilità. Inoltre, 11 caselle di testo, ciascuna incentrata su un caso studio, mostrano come gli interventi influenzino le pratiche di sviluppo nei contesti.

È stato redatto un protocollo metodologico per condurre entrambi i casi il più possibile nello stesso modo (Figura 1). Si tratta di quattro fasi distinte ma interconnesse, ciascuna delle quali presenta un obiettivo specifico e ciascuna richiede un certo numero di attività e produce uno o più risultati. I quattro passaggi sono condotti in sequenza, ma includono anche alcuni processi di feedback. Gli obiettivi delle quattro fasi sono:

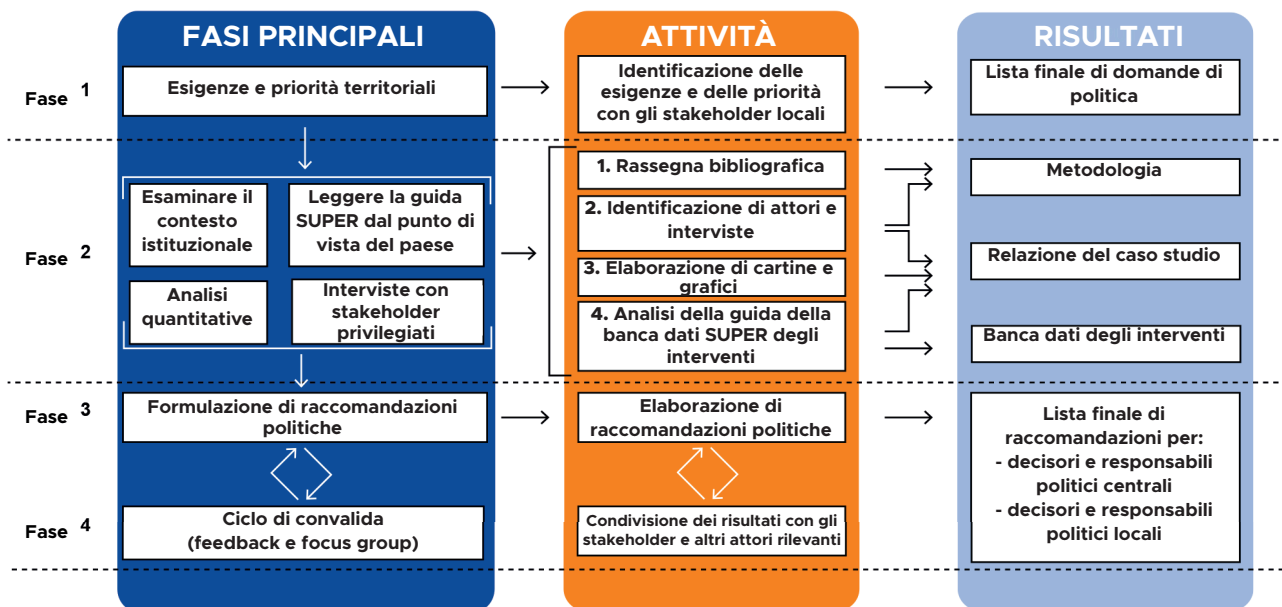
- **fase 1 – identificazione delle esigenze delle priorità:** identificare chiare e realistiche priorità politiche che sono alla base della ricerca di opportunità per un'urbanizzazione sostenibile;
- **fase 2 – attività di ricerca:** esaminare il contesto istituzionale, realizzare analisi dei dati quantitativi e analizzare la Guida e la banca dati SUPER degli interventi;

● **fase 3 – elaborazione di soluzioni e raccomandazioni:** identificare raccomandazioni (e avvertimenti) specifiche per i paesi in linea con le esigenze e le priorità politiche individuate nella fase 1;

● **fase 4 – esplorazione dei potenziali di trasferibilità e delle insidie:** verificare, convalidare e ripristinare le raccomandazioni con i principali stakeholder nazionali.

L'uso di questo protocollo sarà ulteriormente elaborato in questo policy brief utilizzando esempi di entrambi i casi.

Figura 1
Protocollo metodologico



Nella prima fase, ESPON e il fornitore di servizi si sono incontrati con gli stakeholder per identificare le loro esigenze e priorità politiche. Gli stakeholder hanno spiegato il loro ruolo politico e le sfide che devono affrontare nella promozione dell'urbanizzazione e dell'uso del suolo sostenibili. Su questa base, hanno proposto un elenco preli-

minare di esigenze e priorità politiche, che è stato ulteriormente discusso, perfezionato e strutturato in modo che l'utilizzo della Guida SUPER possa fornire un valore aggiunto. Questo passaggio ha portato alle domande di policy presentate nella Tabella 1.

Tabella 1
Domande di politica per la Croazia e la Lituania

DOMANDE PER LA CROAZIA	DOMANDE PER LA LITUANIA
Come è l'attuale uso del suolo della Croazia?	Come è l'attuale uso del suolo della Lituania?
Quali esternalità giocano un ruolo significativo nel contesto croato?	Quali esternalità giocano un ruolo significativo nel contesto lituano?
Gli interventi di ricostruzione dopo il terremoto offrono una risposta adeguata agli aspetti dell'urbanizzazione e dell'uso del suolo sostenibili?	Come affrontare le politiche contraddittorie?
Quali interventi possono potenzialmente promuovere un uso sostenibile del suolo a livello regionale e locale?	Quali strumenti efficaci per contenere l'espansione urbana incontrollata potrebbero essere utilizzati nel CPRL?
In che modo i programmi nazionali "Infrastrutture verdi nelle aree urbane" e "Economia circolare degli spazi e degli edifici" possono fornire un valore aggiunto verso l'urbanizzazione e l'uso del suolo sostenibili?	Quali sono le implicazioni politiche per il CPRL (strumenti per contenere l'espansione urbana incontrollata, fattori di successo)?
Quali lezioni si possono trarre dagli interventi attuati altrove a vari livelli territoriali?	Quali approfondimenti specifici del progetto SUPER potrebbero essere utilizzati per l'ulteriore sviluppo del CPRL?

3

Attività di sondaggio per l'analisi del territorio

Lo scopo della seconda fase è acquisire familiarità con il contesto locale e costruire una base comune per l'analisi approfondita e le raccomandazioni. Questo viene realizzato con l'aiuto di attività di sondaggio, studiando il territorio, il contesto istituzionale e gli interventi, e con l'aiuto di esperti locali. Questo capitolo si occupa del territorio. I prossimi due capitoli affrontano il contesto istituzionale e i possibili interventi.

L'obiettivo dell'analisi del territorio è quello di illustrare i cambiamenti e i trend principali di un'ampia serie di variabili (popolazione, crescita economica, occupazione, cambiamento di uso del suolo, morfologia territoriale ecc.) al fine di approfondire l'andamento dell'urbanizzazione e dell'uso del suolo nel contesto in esame, e quindi identificare le sfide che devono essere affrontate per promuovere una maggiore sostenibilità. Per poter analizzare il territorio è necessario condurre una ricerca quantitativa per descrivere e comprendere le principali trasformazioni socioeconomiche, territoriali e morfologiche dell'uso del suolo avvenute tra il 2000 e il 2020. Idealmente, questa analisi può servirsi dei dati raccolti ed elaborati dal progetto SUPER e disponibili nella banca dati ESPON. In determinate situazioni, fare luce su elementi contestuali specifici può richiedere la raccolta e l'elaborazione di dati aggiuntivi.

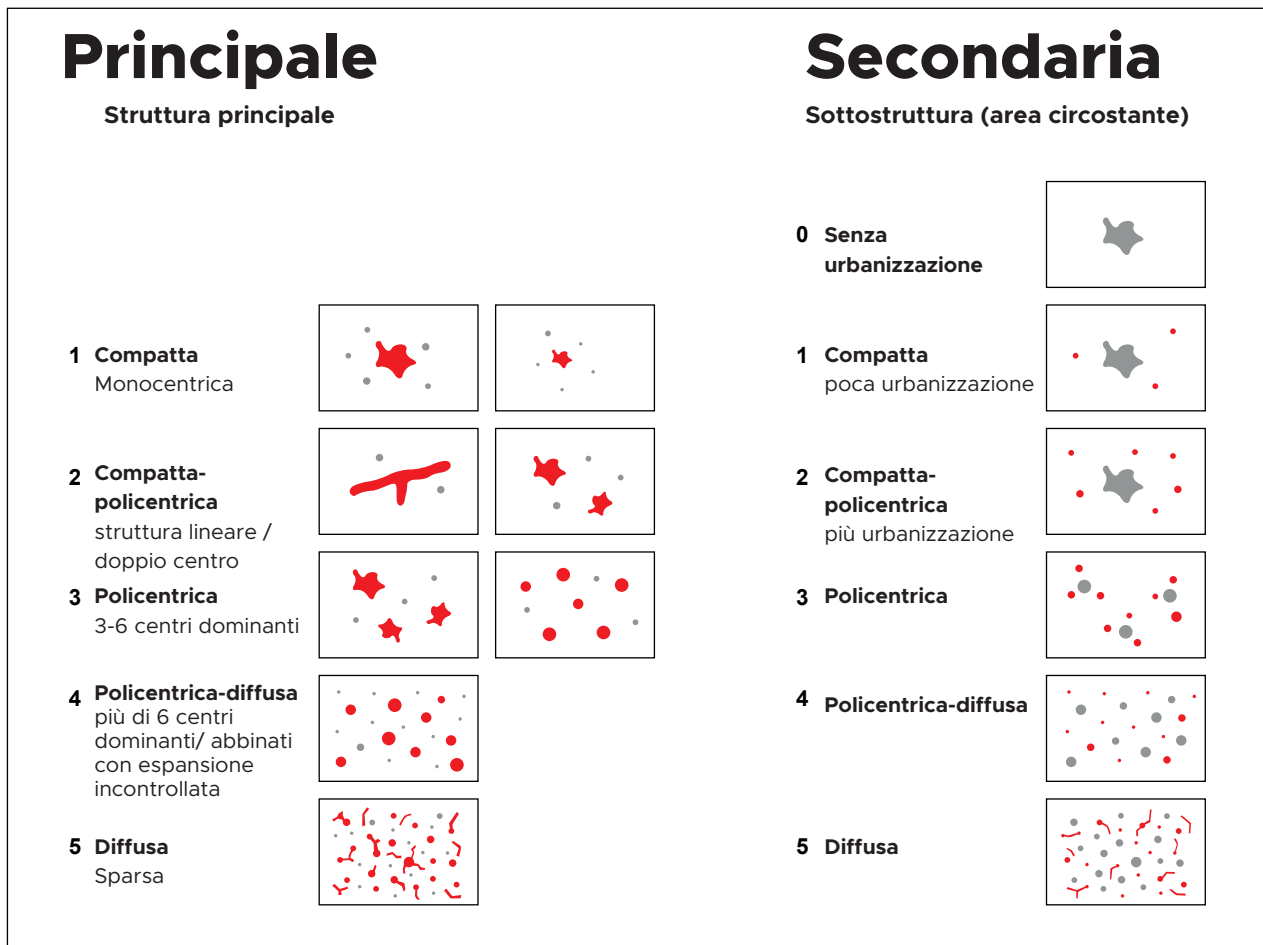
Fattori dell'urbanizzazione: i modelli di urbanizzazione possono essere spiegati sulla base di spinte dettate dalla domanda, come demografia (crescita della popolazione, dimensione delle famiglie e dinamiche migratorie), economia, crescita del prodotto interno lordo (PIL)/valore aggiunto lordo (VAL), tendenze macroeconomiche, accesso al credito e livello di risparmio delle famiglie, regimi di stato sociale, vitalità, consolidamento e accessibilità del settore agricolo) e fattori sociali e tecnologici (preferenze in materia di alloggio, proprietà e trasporti nonché norme sociali in materia di convivenza e seconde case). Tuttavia, l'urbanizzazione non è determinata solo dalla domanda. Fattori legati all'offerta, come la redditività della conversione dell'uso del suolo, la proprietà strategica dei terreni e i diritti legali di sviluppo, gli aspetti fiscali e il livello di consolidamento o frammentazione del governo, sebbene meno studiati, possono tuttavia essere piuttosto significativi. Infine, anche altri fattori possono determinare la forma, l'intensità e la direzione del cambiamento nell'uso del suolo, come le barriere

fisiche (ad es. montagne, corpi idrici) e le politiche (ad es. designazione di un sito come pianura alluvionale, habitat naturale o zona industriale). Dato che ogni sviluppo legale richiede una qualche forma di approvazione della pianificazione da parte di un'autorità pubblica, un'ulteriore comprensione di come ciò avvenga è della massima importanza.

Aspetti territoriali/urbanizzazione e uso del suolo: come si è visto nel Capitolo 1, l'urbanizzazione non avviene allo stesso modo in tutti i periodi e in tutti i paesi. Pertanto, per comprendere la situazione nel paese o nella regione in esame, è importante indagare in che modo gli sviluppi e le tendenze dell'urbanizzazione e dell'uso del suolo nel paese o nella regione si collocano all'interno dei principali trend europei. Questo può essere fatto con l'aiuto di una serie di mappe, tabelle e grafici, raccolti e sviluppati dal progetto SUPER, che mostrano la trasformazione socio territoriale di tutte le regioni d'Europa e identificano i principali trend per quanto riguarda il cambiamento dell'uso del suolo utilizzando quattro anni di misurazione: 2000, 2006, 2012 e 2018. Questi quattro anni si traducono in tre periodi di trasformazione dell'uso del suolo: 2000–2006 (pre-crisi), 2006–12 (crisi) e 2012–18 (ripresa).

Aspetti morfologici e forme urbane: Non è solo importante la quantità dell'urbanizzazione per la sostenibilità, ma lo è anche la sua manifestazione fisica, la forma urbana. Per facilitare l'analisi della forma urbana, il progetto SUPER ha individuato tre forme urbane principali: compatta (grandi città dense generalmente percorribili a piedi che sono dominanti in queste regioni), policentrica (sviluppo a grappolo, di solito ben servita dai mezzi pubblici) e diffusa (sviluppo sparso a bassa densità a misura di automobile). Su questa base, ha creato una nuova tipologia di regioni urbane definendo cinque modelli di sviluppo per valutare la forma urbana: compatta, compatta-policentrica, policentrica, policentrica-diffusa e diffusa. Il progetto ha sviluppato questa tipologia in una guida di valutazione (figura 2) e l'ha utilizzata per valutare manualmente la forma urbana sia delle aree urbane più grandi (struttura principale) che dello spazio rimanente (sottostruttura), dalle immagini di tutte le regioni NUTS 3 basandosi sul parere degli esperti.

Figura 2
Guida alla valutazione della forma urbana

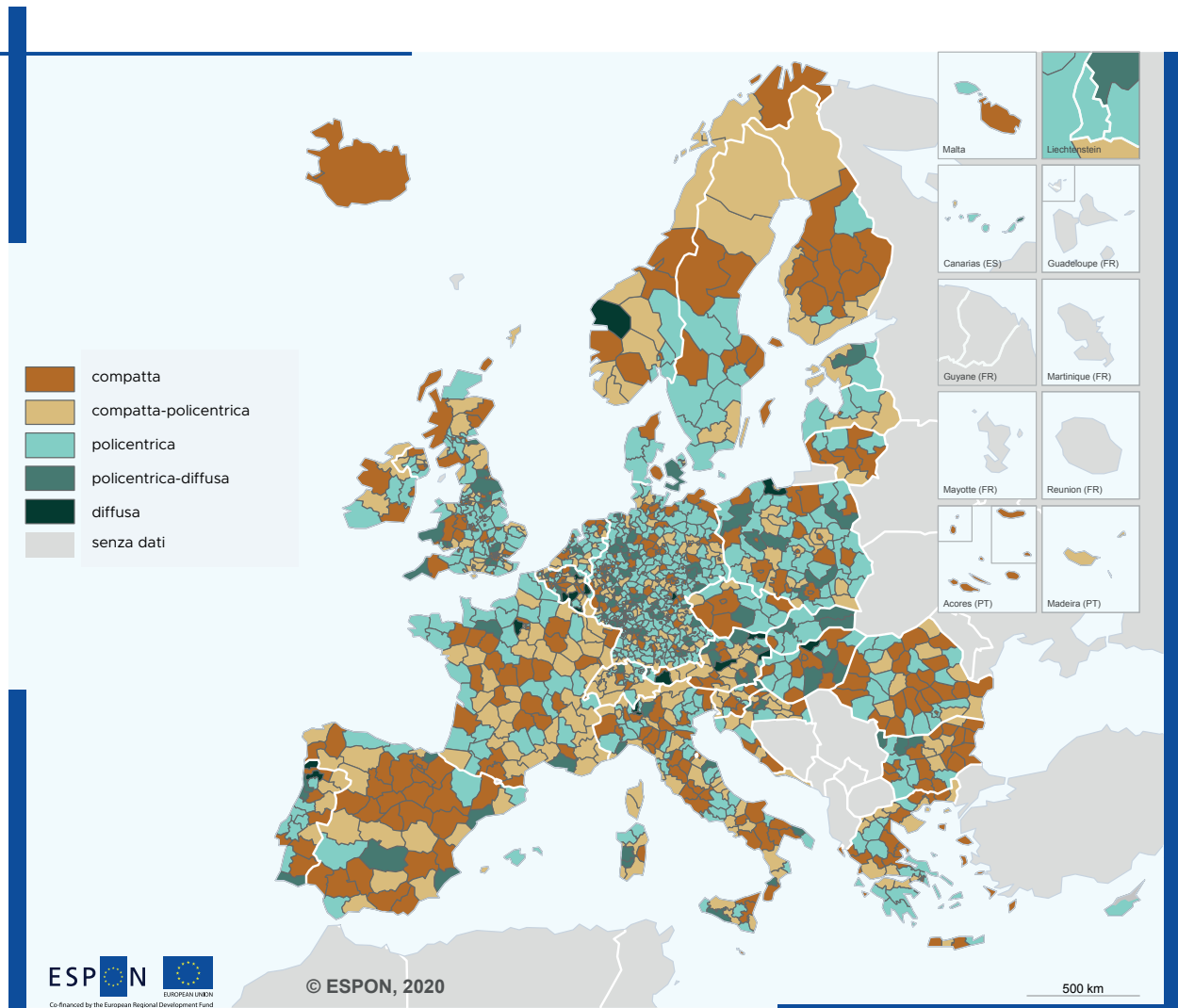


Fonte: progetto ESPON SUPER (ESPON, 2020a).

Il risultato per la struttura principale è presentato nella mappa 2. Qui si possono vedere chiaramente le differenze nazionali nella struttura principale, con Finlandia, Islanda, Norvegia e Spagna che generalmente hanno strutture principali compatte e Danimarca, Germania, Paesi Bassi e Slovacchia che sono più policentriche. Si possono anche vedere differenze all'interno dei paesi, quali Belgio, Bulgaria, Francia, Italia, Polonia e Romania che sono tutti piuttosto eterogenei. La Svezia è

divisa tra un nord compatto e un sud policentrico, mentre la Repubblica Ceca e Portogallo hanno un divario est/ovest. Questi risultati contestano l'opinione comune di una forma urbana compatta mediterranea tradizionale rispetto allo sviluppo sparso nelle regioni più settentrionali, o gli stereotipi di città italiane compatte perfette rispetto all'espansione urbana in Belgio. Secondo questa analisi, la distribuzione delle principali forme urbane è piuttosto varia nello spazio ESPON.

Mappa 2
Cartina europea sulla forma dei nuclei urbani



Livello regionale: NUTS3 2016
 Fonte: ESPON SUPER 2020
 Origine dei dati: CLC, BBSR; 2020
 (cc) UMS RIATE per i confini amministrativi

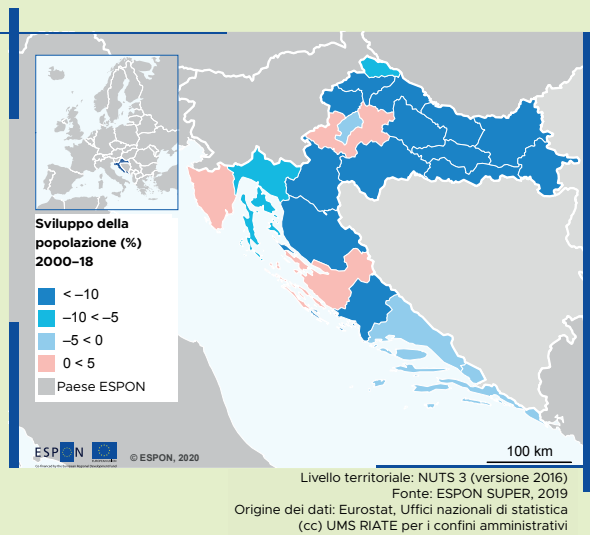
Di seguito sono riassunte le osservazioni risultanti dall'analisi dei territori della Croazia, con l'accento su Zagabria, e della Lituania.

3.1 Croazia

Sviluppo della popolazione, 2000-2018

Uno dei principali motori dell'urbanizzazione consiste lo sviluppo demografico. Per la Croazia, l'analisi ha rivelato che la popolazione, sta diminuendo e invecchiando rapidamente. L'area di studio ha indicatori demografici leggermente migliori rispetto ad altre parti del paese. Tuttavia, nel 2000-2018, la città di Zagabria ha registrato un leggero calo demografico dello 0,34% (attenuato dall'afflusso di migranti), mentre la Regione di Zagabria, l'immediata area suburbana che circonda la capitale, è cresciuta di un modesto 0,43%.

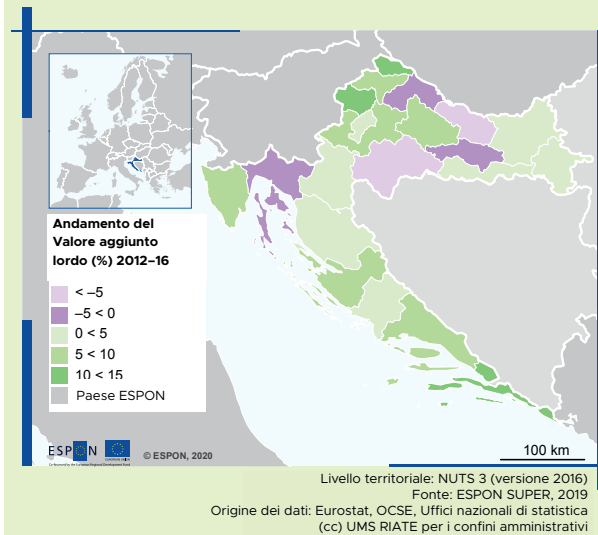
Mappa 3
Sviluppo della popolazione in Croazia, 2000-2018



Sviluppo economico, 2012-2016

Un altro motore consiste nello sviluppo economico, che crea domanda di zone industriali, magazzini, negozi e uffici. La città di Zagabria è il centro economico più forte della Croazia, dove si concentra quasi un terzo del PIL nazionale. La Regione di Zagabria, l'area immediatamente circostante la città, ha visto un aumento del VAL del 7,4%, mentre quella della città di Zagabria è aumentata del 4,1%. Questa analisi individua indicatori economici positivi che hanno contribuito ad attrarre popolazione e con essa la domanda per usi urbani. L'occupazione, tuttavia, mostra una tendenza diversa: Zagabria ha registrato la crescita più elevata dell'occupazione, con il 17,0% in più di occupati nel 2016 rispetto al 2000. Ma nello stesso periodo il numero di posti di lavoro nella Regione di Zagabria si è ridotto del 3,5%.

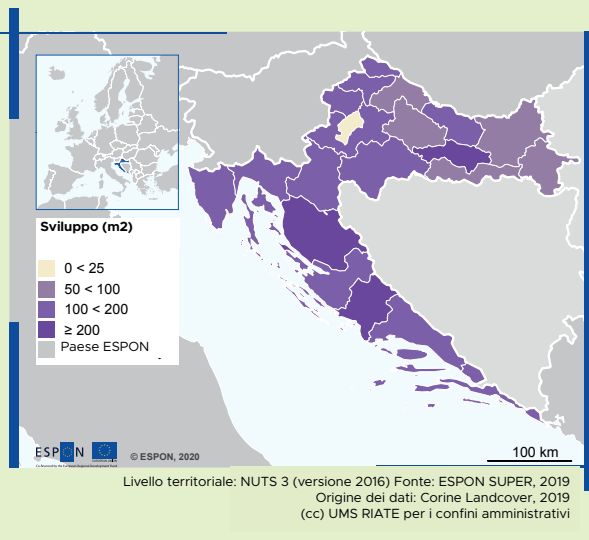
Mappa 4
Andamento del VAL in Croazia, 2012-16



Sviluppo dell'uso urbano pro capite, 2000-18

La popolazione e lo sviluppo economico spiegano in parte l'andamento dell'urbanizzazione. L'uso urbano è aumentato in tutta la Croazia nel 2000-2018. La Croazia costiera e settentrionale è cresciuta più della Croazia centrale o orientale. L'uso del suolo urbano nella Regione di Zagabria è aumentato di un terzo (34,0%), mentre quello nella città di Zagabria è cresciuto dell'8,5%. Corretto per popolazione la città di Zagabria è cresciuta di 17,9 m² pro capite e la Regione di Zagabria di 126,8 m² pro capite.

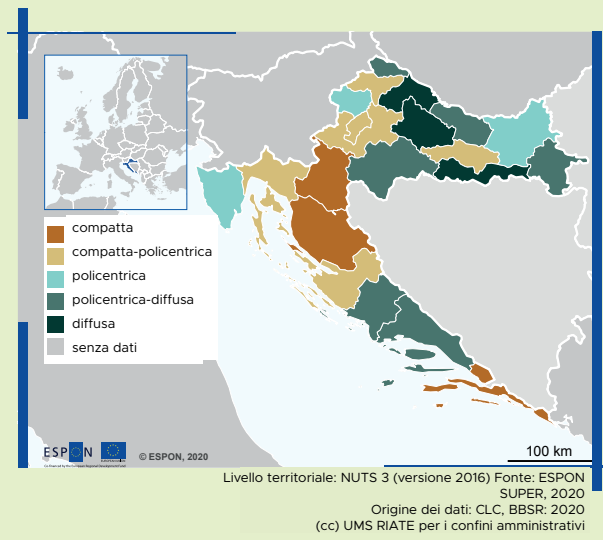
Mappa 5 Sviluppo dell'uso urbano pro capite in Croazia, 2000-18



Forma dei nuclei urbani, 2020

L'analisi della forma urbana in Croazia ha rivelato una chiara distinzione tra la forma urbana (mappa 2) e i suoi dintorni. La struttura principale della città di Zagabria ha caratteristiche "compatte-monocentriche". La struttura principale della Regione di Zagabria (policentrica-diffusa) è il risultato dello sviluppo di città satellite intorno alla capitale della nazione che si estendono verso l'esterno lungo le principali vie di trasporto. La sottostruttura della Regione di Zagabria è relativamente compatta. Dal 2000 la Regione di Zagabria ha subito pressioni per la suburbanizzazione, quindi i cambiamenti nella struttura principale e nella sottostruttura sono più policentrici, o contigui o formano nuovi centri.

Mappa 6 Forma urbana della sottostruttura in Croazia, 2020

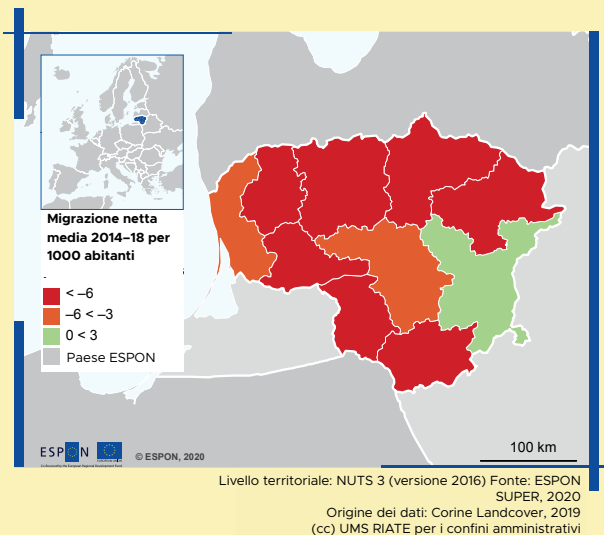


3.2 Lituania

Sviluppo della popolazione, 2000-2018

A differenza della Croazia, tutte le regioni lituane stanno registrando un calo demografico significativo – ben oltre il 10 % – ad eccezione della contea di Vilnius, che ha perso “solo” il 6 % della sua popolazione nel 2000-2018. La contea di Utena, la contea di Tauragė e la contea di Siauliai hanno registrato un calo demografico di quasi il 30%. Questa tendenza è continuata anche dopo la crisi (2014-2018), quando solo la popolazione della contea di Vilnius è aumentata.

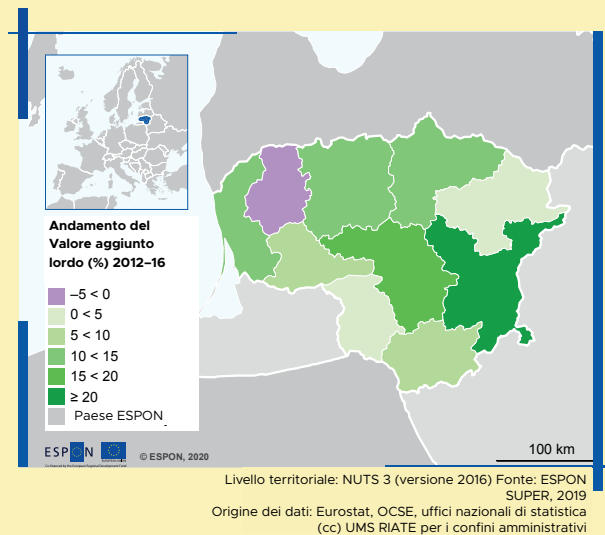
Mappa 7
Tasso netto medio di migrazione in Lituania, 2014-2018



Sviluppo economico, 2012-2016

È interessante notare che la Lituania ha ottenuto buoni risultati nella crescita del VAL in relazione alla media europea post-crisi (2012-2016). Tuttavia, poiché la crisi ha colpito diverse parti del paese in modo diverso, il VAL varia notevolmente da contea a contea. Vilnius e Kaunas, ad esempio, hanno registrato ottimi risultati, mentre altre hanno registrato una crescita economica modesta o addirittura diminuita. Per quanto riguarda l'occupazione, solo Vilnius (+15%) e Kaunas (+0,5%) mostrano una crescita positiva nel periodo 2000-2016.

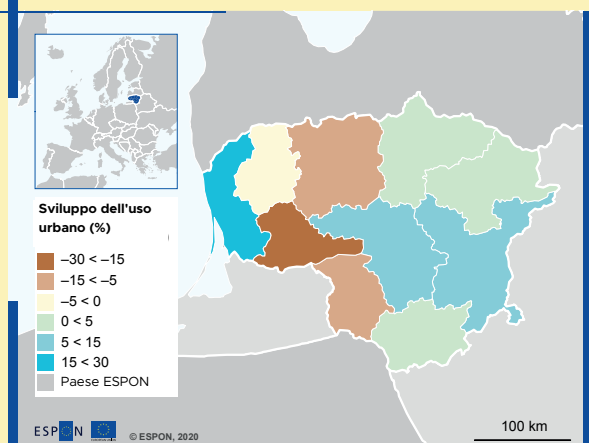
Mappa 8
Andamento del VAL in Lituania, 2012-16



Sviluppo dell'uso urbano, 2000–18

La Lituania è uno dei paesi meno urbanizzati d'Europa. Tutte le contee lituane hanno meno del 5% di utilizzo urbano, ad eccezione della contea di Kaunas, che è ancora inferiore al 10%. Sebbene la Lituania soffra di un intenso spopolamento, la maggior parte delle contee mostra un uso urbano in aumento. Sei contee su dieci hanno guadagnato più terra urbana che popolazione, mentre è stato l'opposto per le restanti quattro contee.

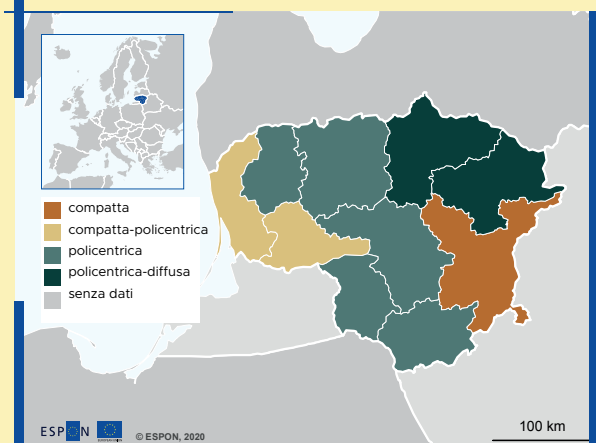
Mappa 9 Sviluppo dell'uso urbano in Lituania, 2000–18



Forma dei nuclei urbani 2020

Per quanto riguarda la morfologia urbana, anche la Lituania è eterogenea. La struttura principale della maggior parte delle contee è relativamente compatta, con solo tre contee classificate come policentriche (vedi mappa 2). Dal 2000, l'urbanizzazione di 7 delle 10 contee è stata caratterizzata da uno sviluppo "contiguo vicino al centro", mentre le restanti 3 contee sono cresciute "contiguamente a distanza", il che indica un'espansione leggermente maggiore. L'eterogeneità della sottostruttura in Lituania è sorprendente, con quasi nessun suolo urbano al di fuori della struttura principale. Lo sviluppo della sottostruttura nel 2000-2018 rivela un processo di urbanizzazione relativamente compatto: la maggior parte delle costruzioni si è verificata ai margini del suolo urbano utilizzato per altri scopi e un paio di contee si stavano ulteriormente frammentando con lo sviluppo di nuovi nuclei.

Mappa 10 Forma urbana della sottostruttura in Lituania, 2020



4

Sondaggio per l'analisi del contesto istituzionale

Basandosi sulle esigenze e priorità politiche identificate nella fase 1, è necessario esplorare il contesto istituzionale degli stakeholder, insieme alle sue relazioni di governance multilivello. L'obiettivo di questo esercizio è delineare un quadro istituzionale che rappresenti l'organizzazione amministrativa complessiva del paese e la posizione degli stakeholder all'interno dell'organizzazione amministrativa, le principali autorità di governo e pianificazione territoriale, i loro poteri e giurisdizioni, i vari tipi di strumenti di cui sono responsabili e in che modo gli strumenti esercitano un'influenza positiva o negativa sull'urbanizzazione e sull'uso del suolo.

Per ottenere informazioni rilevanti su questo tema, è possibile condurre **desk researches**, esaminando capitoli di libri accademici selezionati, articoli, documenti di conferenze e dati statistici. Ma per cominciare, si può esaminare il progetto ESPON Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe (COMPASS) (ESPON, 2018) e analizzare il relativo rapporto nazionale (Riquadro 2). Dopo aver prodotto una bozza preliminare del quadro istituzionale, dovrebbero aver luogo interviste con attori chiave per identificare sfide e opportunità.

RIQUADRO 2

Relazioni per paese del progetto COMPASS

Il progetto COMPASS (ESPON, 2018) ha confrontato i sistemi di governance territoriale e spatial planning in tutti i 32 paesi coinvolti nel programma ESPON e ha studiato i cambiamenti dal 2000 al 2016. Ciò ha comportato la raccolta di dati dei 32 paesi attraverso questionari.

Per ciascuno dei 32 paesi il progetto ha redatto **due relazioni per ciascun paese**. La prima relazione sul paese riflette i sistemi formali di governo territoriale e di spatial planning del paese, vale a dire le istituzioni e gli strumenti stabiliti dalla legge. La seconda relazione sul paese riflette la pratica effettiva, compresa la misura in cui gli strumenti descritti vengono messi in pratica e i risultati della pianificazione.

Una delle principali **conclusioni** è che la governance territoriale e i sistemi di spatial planning in Europa sono diversi e che le loro caratteristiche riflettono le differenze nelle prassi di pianificazione in Europa derivanti dalle loro radici amministrative, giuridiche e culturali. Ciò significa che non esiste una soluzione unica per la governance territoriale e spatial planning in Europa.

Insieme con i rispettivi stakeholder, è necessario identificare gli **attori principali** di diversi settori e livelli di pianificazione come potenziali intervistati. Occorre prestare attenzione a (1) disporre di un campione eterogeneo, con l'obiettivo di presentare una molteplicità di voci e fatti, (2) avere un punto di vista equilibrato (dipendenti pubblici, esperti del settore privato ecc.) e (3) comprendere diversi livelli di pianificazione dell'uso del suolo (da centrale a locale).

Il confronto con gli attori individuati attraverso **interviste semi-strutturate** approfondite offre l'opportunità di comprendere a fondo come funzionano la governance territoriale e lo spatial planning nel contesto della domanda: quali sono le principali forze che spingono l'urbanizzazione e

l'uso del suolo, quali sono gli strumenti utilizzati per governarlo e regolarlo, e quali sono le sfide che le diverse categorie di attori percepiscono per affrontare l'uso del suolo in modo più sostenibile? Agli intervistati dovrebbe essere chiesto di rispondere a un elenco semistrutturato di domande preparate in anticipo, mentre allo stesso tempo dovrebbero essere lasciati relativamente liberi di ampliare la discussione in relazione alle proprie conoscenze e prospettive.

Il protocollo di intervista completo utilizzato per intervistare gli stakeholder croati e lituani è incluso nelle relazioni tecniche dei casi spin-off SUPER (ESPON, 2021a,b).

4.1 Croazia – ricerca desk

Il sistema di spatial planning croato è determinato dal "Physical Planning Act" e i suoi regolamenti. Oltre ai tre livelli principali di governo, esiste una cooperazione tra la città di Zagabria, la regione di Krapina-Zagorje e la regione di Zagabria. Questa regione composta da tre territori amministrativi ha elaborato la strategia di sviluppo dell'agglomerato urbano di Zagabria. La portata territoriale dell'agglomerato coincide casualmente anche con l'area colpita dal terremoto di Zagabria del 2020.

La ricostruzione post-terremoto comporta un processo a lungo termine che include le prime risposte per salvare vite umane, preparare alloggi di emergenza, valutare i danni, ecc. Immediatamente dopo il terremoto, è iniziata una rapida valutazione dei danni e dei bisogni sulla possibilità di utilizzo degli oggetti/proprietà colpite. Sono stati ispezionati circa 25 000 edifici e oltre 5 000 di questi sono stati ritenuti inagibili temporaneamente o permanentemente. Subito dopo, è stato elaborato un quadro legislativo e finanziario attraverso la "Legge sulla ricostruzione degli edifici danneggiati dai terremoti nel territorio della città di Zagabria, nella regione di Krapina-Zagorje e nella regione di Zagabria" (Gazzetta ufficiale, 2020a) e il "primo programma di Misure per la ricostruzione degli edifici danneggiati dal terremoto nella città di Zagabria, nella regione di Krapina-Zagorje e nella regione di Zagabria" (Gazzetta ufficiale, 2020b). Nel settembre 2020 è stato istituito il Consiglio di esperti per la ricostruzione. Questo svolge attività di consulenza e, se necessario, altri compiti relativi a questioni professionali nell'attuazione della legge sulla ricostruzione. Nell'ottobre 2020 è stato istituito il Fondo per la ricostruzione della città di Zagabria, e delle regioni di Krapina-Zagorje e di Zagabria per finanziare attività professionali e di altro tipo nella preparazione, organizzazione e attuazione della ricostruzione degli edifici danneggiati e nel monitoraggio dell'attuazione del programma.

4.2 Croazia – interviste

In Croazia, molte zone, in particolare i siti dismessi (brownfield), che un tempo avevano importanti funzioni economiche e sociali, stanno oggi affrontando importanti sfide. La città di Zagabria ha trascurato gli spazi urbani, mentre la regione di Krapina-Zagorje deve affrontare un'urbanizzazione frammentata. Gli intervistati hanno indicato che esiste un margine di miglioramento nello spatial planning di queste zone, in particolare nell'ambito dello sviluppo dei trasporti, delle infrastrutture verdi e della riqualificazione dei siti dismessi. È evidente la mancanza di coordinamento nell'amministrazione della politica di investimento territoriale integrato. Gran parte del suo finanziamento si concentra su singoli oggetti senza una strategia globale che consideri le condizioni più ampie che generano la stagnazione urbana.

Un altro problema riscontrato è quello della mancanza di consapevolezza territoriale, derivante in parte da conoscenze, dati e capacità tecniche

insufficienti. Gli intervistati hanno affermato l'importanza di coinvolgere gli stakeholder a livello regionale e locale, in particolare i responsabili delle questioni relative allo sviluppo territoriale e sostenibile. Inoltre, si è ritenuto opportuno vincolare i meccanismi finanziari al coinvolgimento dei cittadini e della collettività. A livello nazionale, il Fondo per la protezione dell'ambiente e l'efficienza energetica svolge un ruolo importante, in quanto offre la possibilità di (co)finanziare l'edilizia verde e sostenibile.

Gli stakeholder hanno notato un aumento della consapevolezza dei cittadini in merito allo sviluppo sostenibile negli ultimi anni e una crescente necessità che i cittadini partecipino al processo decisionale sullo sviluppo futuro delle loro comunità. Hanno ritenuto che il processo di ricostruzione post-terremoto non abbia accolto adeguatamente le opinioni degli esperti e della comunità; ad esempio, le case sostitutive nei nuovi insediamenti previsti sono state costruite con densità più elevate. Esiste la possibilità di rigenerazione di blocchi abbandonati e dei loro cortili, che aiuterebbe anche ad affrontare il problema del vecchio e scadente patrimonio abitativo scadente. Inoltre, i sistemi di trasporto non adeguatamente organizzati e obsoleti, la gestione dei rifiuti, l'approvvigionamento idrico e altre infrastrutture urbane, i grandi siti dismessi abbandonati e il patrimonio storico trascurato rappresentano una vera sfida per l'uso sostenibile del suolo.

4.3 Lituania – desk research

Per quasi due decenni, la responsabilità per lo spatial planning in Lituania è stata condivisa tra tre livelli. A livello nazionale, il parlamento lituano ha stabilito l'orientamento e le priorità funzionali dello sviluppo spaziale del territorio nazionale. Le contee erano responsabili dello sviluppo regionale. A livello locale, i comuni erano responsabili dell'organizzazione della preparazione dei documenti di pianificazione per le zone urbane e rurali. Nel 2010 è stato emanato un decreto che ha eliminato circa il 44% delle responsabilità delle contee. La maggior parte di queste sono state assunte dal governo centrale e, più sporadicamente, dai 60 comuni. Le ex contee sono ora unità statistiche prive di potere di pianificazione.

A seguito delle riforme (la più recente delle quali è avvenuta nel 2017), il sistema di pianificazione si articola oggi su due livelli principali: la pianificazione centrale e la pianificazione comunale/locale. Attualmente, il livello centrale stabilisce concetti, principi e priorità territoriali mentre il livello comunale/locale è responsabile dell'attuazione di piani in linea con le esigenze e le condizioni locali. Ogni livello possiede i propri documenti di pianificazione per il controllo dell'uso del suolo, come ad esempio i piani comprensivi per il territorio nazionale, piani comprensivi per i comuni, piani dettagliati e vari piani speciali (es. documenti di gestione del territorio, piani speciali per le zone protette, piani relativi alla tutela del patrimonio culturale immobiliare, piani per lo sviluppo delle infrastrutture).

Il documento più importante in pianificazione strategica in Lituania è il CPRL, che stabilisce le linee guida per lo sviluppo del territorio nazionale, definisce i principi per l'uso razionale del territorio e identifica le questioni di importanza nazionale. Questo documento è stato approvato dal governo il 29 settembre 2021.

4.4 Lituania – interviste

Gli stakeholder intervistati hanno ritenuto che l'abolizione del livello regionale nel 2010 e, con essa, dei piani territoriali regionali, abbia prodotto alcuni effetti indesiderati. Ad esempio ora si osserva maggiore concorrenza rispetto tra comuni per lo sviluppo, gli investimenti e i servizi pubblici. Questa frammentazione non favorisce la promozione dell'urbanizzazione sostenibile. Tutti gli intervistati hanno accolto con favore l'introduzione del CPRL. Tutti hanno concordato sull'importanza di una prospettiva a lungo termine (2050) e di un documento che stabilisca principi, valori e traiettorie spaziali per aiutare le autorità centrali e locali nei prossimi anni. Tuttavia, ci sono alcune questioni irrisolte rispetto all'attuazione e all'articolazione degli obiettivi.

Secondo gli esperti, i piani a livello locale spesso sovrastimano i volumi edificabili e assegnano allo sviluppo più terreno del necessario. Inoltre, i piani locali non sono stati in grado di gestire gli squilibri territoriali e la contrazione affrontata dalla maggior parte dei comuni. La loro rigidità e il personale comunale spesso inadeguato inibiscono l'efficienza di questi piani. Un esperto ha osservato che solo i comuni possono prendere l'iniziativa di adattare il piano, ma nella maggior parte dei casi hanno una capacità tecnica insufficiente per farlo.

Infine, secondo gli intervistati, "l'americanizzazione" della società lituana ha svolto un ruolo chiave nella creazione di pratiche di sviluppo non sostenibili. È stato perseguito un ideale suburbano, con nuove abitazioni a bassa densità e auto private. Gli attori del mercato sono anche diffidenti nei confronti della rigenerazione (troppo costosa e dispendiosa in termini di tempo) e preferiscono lo sviluppo e l'uso dei terreni non ancora edificati. Secondo gli intervistati, solo nell'ultimo decennio questa mentalità ha iniziato a cambiare. L'attenzione alla qualità della vita, la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali e i movimenti ambientalisti stanno aprendo nuove possibilità per un uso sostenibile del territorio.

5

Sondaggio per l'analisi degli interventi

La conversione delle aree ad un uso diverso influenza la qualità della nostra vita e quella delle generazioni future. I decisori e i responsabili politici possono contribuire in modo proattivo a uno sviluppo territoriale più equo, equilibrato e sostenibile introducendo un intervento del settore pubblico. Trovare un intervento adeguato, tuttavia, non è un compito facile. Il progetto SUPER ha realizzato una banca dati degli interventi (cfr. Riquadro 3) che può essere utilizzato come ispirazione per sviluppare un intervento su misura che possa portare ad un'urbanizzazione e un uso del suolo più sostenibili.

Il progetto ha distinto cinque **tipi principali di intervento** in base alle finalità e allo scopo dell'iniziativa: densificazione, rigenerazione, contenimento, governance e politiche settoriali. L'urbanizzazione e l'uso del suolo sostenibili potrebbero essere raggiunti attraverso l'attuazione di una varietà di strumenti. Il progetto ha identificato cinque **tipi principali di strumenti**: visioni e strategie, regole e strumenti giuridici, regolamenti

sull'uso del suolo, programmi e progetti. Questi non si escludono a vicenda e possono essere facilmente combinati per produrre sinergia e migliorare l'efficacia.

Scegliere tra i vari interventi e strumenti è una decisione difficile e l'attuazione può richiedere un forte impegno politico e una leadership coraggiosa. Non è stata trovata una ricetta sicura per il successo rispetto alle tipologie di interventi o agli strumenti utilizzati per realizzarli. Le cinture verdi sono state molto efficaci in alcuni contesti, ma hanno fallito in altri; norme vincolanti sono state fedelmente rispettate in alcuni contesti, ma ignorate in altri. Per farsi un'idea più precisa, il progetto ha raccolto informazioni su 235 interventi ed ha esaminato le motivazioni fornite del motivo per cui hanno avuto successo o meno, al fine di trarre conclusioni generali in merito al loro successo (Riquadro 3). Di conseguenza sono stati individuati 41 fattori che influenzano una corretta implementazione degli strumenti (Figura 3).

RIQUADRO 3

Banca dati SUPER degli interventi

La governance territoriale e lo spatial planning in Europa influenzano l'urbanizzazione e l'uso del suolo in una grande varietà di modi. Per tener conto di ciò, il progetto SUPER ha condotto un'indagine sugli interventi in 39 paesi europei. Ben 235 interventi sono stati raccolti, descritti, analizzati e poi valutati in relazione al loro livello di successo. L'elenco completo degli interventi è disponibile al pubblico (ESPON, 2020).

L'analisi degli interventi ha mostrato che questi sono molto eterogenei in termini di obiettivi, portata, strumenti "soft" (non vincolanti) o vincolanti, e grado di successo in termini di obiettivi e sostenibilità. Gli stessi interventi che hanno successo in alcune regioni sembrano fallire in altre. Al fine di trarre comunque conclusioni generali in merito al successo, il progetto ha esaminato le spiegazioni fornite del motivo per cui ciascuno dei 235 interventi ha avuto successo o meno. Ciò ha portato all'identificazione di 41 fattori salienti che condizionano e influenzano il livello di successo degli interventi. Questi includono le condizioni socioeconomiche, i regolamenti di spatial planning e le strutture e i processi di urbanizzazione, ma anche elementi meno evidenti come i fattori culturali o il livello di fiducia nelle autorità pubbliche.

Bisogna tenere presente che, anche se ricorrono i contesti giuridici o culturali o le tipologie di territorio, lo stesso fattore potrebbe avere un impatto diverso o agire in modo diverso in un contesto diverso, o anche in uno simile. I fattori dovrebbero quindi essere trattati non come semplici raccomandazioni o ricette per interventi di successo, ma piuttosto come ispirazione.

Figura 3
Toolbox degli strumenti per l'urbanizzazione sostenibile



Fonte: Progetto SUPER di ESPON (ESPON, 2020a).

Per la Croazia e la Lituania sono stati selezionati esempi di interventi dalla banca dati degli interventi, interventi che potrebbero essere utili per redigere raccomandazioni per la promozione di un uso sostenibile del suolo e per identificare opportunità e economici. Per la Croazia sono stati selezionati 13 interventi esteri e per la Lituania 25. Inoltre, per ciascuno dei due Paesi sono stati raccolti, analizzati e confrontati con gli inter-

venti esteri selezionati tutti gli interventi interni rilevanti. Per la Croazia sono stati selezionati 13 interventi interni e per la Lituania 22. Le informazioni ottenute sono state riassunte in tabelle raggruppate per tipo di intervento. Dato che i "programmi" erano il tipo di intervento più importante in Croazia e le "visioni/strategie" in Lituania, le analisi di questi sono presentate qui.

5.1

Lituania – interviste

Sebbene la Legge sulla ricostruzione (Gazzetta ufficiale, 2020a e 2021), sia il principale strumento giuridico per la ricostruzione post-terremoto, questa dovrebbe essere più giustamente vista come un programma, poiché definisce il quadro per il sostegno finanziario nel processo di ricostruzione. La legge organizza l'assistenza ai proprietari e agli enti che hanno registrato danni e non è destinata a gestire i processi di urbanizzazione e di uso del suolo.

In tutta Europa, una serie di programmi interessanti sono stati utilizzati direttamente o indirettamente per promuovere pratiche di uso del suolo giuste, eque ed equilibrate (ESPON, 2020). Due interessanti interventi sembrano particolarmente rilevanti per il caso croato; vedere la tabella 2.

Tabella 2
Programmi selezionati per la Croazia

NOME (PAESE)	TIPO DI INTERVENTO	SCOPO PRINCIPALE	INSEGNAMENTI OTTENUTI	RILEVANZA
Programma 22@Barcelona (ES)	Rigenerazione	Ripristino di 200 ettari di terreno industriale in un distretto innovativo che offre strutture moderne per attività commerciali intensive e basate sulla conoscenza	Se supportati da una forte volontà politica, i programmi di rigenerazione possono sostenere un'urbanizzazione sostenibile	L'intero processo di ricostruzione post-terremoto in Croazia necessita di un programma efficiente e di una forte volontà politica a sostegno
Incentivi per aumentare la quota di tetti verdi a Linz (AT)	Rigenerazione	Incentivi per aumentare l'inverdimento nelle aree edificate per ridurre l'inquinamento atmosferico	Incentivi mirati possono migliorare la qualità dello spazio e ridurre il consumo di suolo nelle aree urbane esistenti	La città di Zagabria non dispone di spazi verdi pubblici e vi è la necessità a livello nazionale di implementare infrastrutture verdi e soluzioni ambientali per combattere gli effetti dei cambiamenti climatici

Fonte: ESPON (2021a).

Si consiglia alla Croazia di prendere nota delle osservazioni nella Guida SUPER secondo cui i programmi possono promuovere efficacemente la rigenerazione se soddisfano i seguenti criteri.

- Sono progettati in modo appropriato per evitare o limitare gli effetti collaterali e i compromessi. Ciò è particolarmente importante quando le iniziative settoriali non tengono conto della dimensione spaziale.
- Si concentrano su alcuni obiettivi ben definiti. In alcuni casi, gli obiettivi dei programmi di sviluppo

sono troppo vaghi e le loro azioni di attuazione sono mal definite. In ogni caso, è importante evitare conflitti tra i programmi di sviluppo economico e la pianificazione urbanistica obbligatoria;

- Si attivano come strumenti a supporto di iniziative pubbliche o private per il raggiungimento di obiettivi strategici. Nella maggior parte dei casi, i partenariati pubblico-privato possono sostenere l'attuazione di un programma di sviluppo.

5.2

Lituania – visioni e strategie

La Lituania ha recentemente adottato e approvato il nuovo Piano integrale del territorio della Repubblica di Lituania per il 2050 (di seguito CPRL). Il CPRL è il principale strumento di pianificazione territoriale del Paese con una visione di lungo periodo. Il piano «fissa gli obiettivi generali e gli orientamenti di sviluppo del territorio del Paese nonché le priorità funzionali per l'uso degli habitat remoti» (Ministero dell'Ambiente, 2020, p. 9). Secondo il CPRL, l'urbanizzazione sostenibile e l'uso del suolo sono una priorità per la Lituania. In particolare, il CPRL promuove (1) un sistema

urbano policentrico (centri metropolitani, regionali, locali), (2) uno sviluppo urbano compatto e (3) una gerarchia dei centri urbani e della connettività.

Negli ultimi decenni c'è stata una proliferazione di documenti visionari e strategici nell'ambito dell'uso del suolo. Le visioni possono definire obiettivi concreti così come nuovi principi di uso del suolo nel tentativo di modificare le pratiche di sviluppo del territorio. Una panoramica degli esempi pertinenti selezionati per la Lituania è presentata nella tabella 3.

Tabella 3
Programmi selezionati per la Lituania

NOME (PAESE)	TIPO DI INTERVENTO	SCOPO PRINCIPALE	INSEGNAMENTI OTTENUTI	RILEVANZA
Visione Valle del Reno del Vorarlberg (AT)	Contenimento	Promuove e supporta la creazione di una regione policentrica interconnessa	Le visioni possono promuovere la cooperazione intercomunale	In Lituania manca una mentalità di cooperazione, anche nel campo della pianificazione
Pianificazione dell'area metropolitana delle Tre Città (PL)	Governance	Promuove lo sviluppo armonioso, completo e dinamico della metropoli "Tre Città"	Scoraggia la cattiva concorrenza e migliora la cooperazione nel rispetto della tradizione e dell'identità di ogni città	In Lituania, le città spesso competono invece di collaborare
Espansione ad alta densità urbana ad Amsterdam (NL)	Densificazione / rigenerazione	Mira a ridurre il consumo di suolo e migliorare lo sviluppo urbano ad alta densità	Gli interventi possono promuovere aree urbane compatte ma attrattive	In Lituania, l'urbanizzazione avviene ancora in modo diffuso
Corona Verde (IT)	Contenimento	Promuove una visione alternativa del territorio basata sulla qualità ambientale e sulla qualità della vita. Include interventi di contenimento	La strategia ha mobilitato fondi cospicui per progetti a breve termine che rientrano nella più ampia strategia a lungo termine	Questo esempio mostra come i principi di contenimento possono essere attuati quando coinvolgono oltre 80 comuni
Obiettivi di sviluppo di aree dismesse (UK)	Rigenerazione	Il governo del Regno Unito ha fissato l'obiettivo al 2008 di costruzione di almeno il 60% di tutte le nuove abitazioni su terreni dismessi	La definizione di obiettivi misurabili da i suoi frutti. La rigenerazione delle aree dismesse offre un'alternativa concreta al consumo di suolo	La Lituania ha importanti cantieri industriali che possono essere rigenerati

Fonte: ESPON (2021b).

Si consiglia alla Lituania di prendere nota dell'osservazione nella Guida SUPER secondo cui, come qualsiasi altro strumento, le visioni e le strategie possono avere effetti collaterali o non produrre risultati. Le seguenti raccomandazioni possono aiutare a migliorare l'efficacia.

- Poiché lo sviluppo territoriale non è omogeneo in Lituania, è consigliabile di aver una particolare sensibilità per i luoghi durante l'elaborazione di visioni e la definizione di obiettivi. È possibile creare prospettive comuni per territori che condividono bisogni e sfide simili;

- Le visioni e i programmi economici in Lituania non sono così integrati o efficaci come potrebbero. Le visioni e le strategie dovrebbero pertanto essere integrate con programmi di fattibilità economica per migliorarne l'efficacia;

- L'impegno politico è importante e deve protarsi nel tempo.

6

Individuazione di soluzioni ed elaborazione di raccomandazioni

Lo scopo della quarta fase è verificare e discutere le raccomandazioni politiche identificate nella fase 3. Al termine di questa fase, le raccomandazioni dovrebbero essere convalidate in modo da confermare la coerenza e la concordanza con le aspettative, le ambizioni nazionali e le numerose sfumature che caratterizzano gli ambiti istituzionali locali. Questa fase finale prevede l'integrazione dei suggerimenti e delle considerazioni finali ottenuti attraverso incontri bilaterali e l'organizzazione di uno o più focus group con i principali stakeholder nazionali.

Naturalmente, le modalità di **coinvolgimento degli stakeholder** sono diverse (non solo focus group), ed è ben accolta la sperimentazione di soluzioni diverse (sviluppo di incontri con il metodo Delphi, questionari, ecc.). In tutti i casi, è importante che i partecipanti abbiano l'opportunità di:

- comprendere l'insieme delle raccomandazioni: ogni partecipante dovrebbe essere consapevole di quali sono le raccomandazioni e perché sono state sviluppate;
 - discutere sulla base delle proprie esperienze, aspettative e ambizioni;
 - contribuire a migliorare l'insieme definitivo di raccomandazioni.
- Il processo di partecipazione degli stakeholder può trarre vantaggio da:
- un approccio inclusivo: tutti i potenziali stakeholder dovrebbero essere invitati o inclusi nel processo;
 - apprendimento "peer-to-peer" (tra pari): non ci sono meccanismi gerarchici e tutti gli invitati hanno lo stesso diritto di discutere ed elaborare idee;
 - trasparenza: l'insieme definitivo di raccomandazioni dovrebbe in qualche modo riflettere la discussione con gli stakeholder.

Per ogni Paese è stato condotto un focus group online che ha coinvolto gli stakeholder identificati in precedenza per le interviste, per verificare e discutere le raccomandazioni politiche. Questi hanno avuto l'opportunità di esprimere le loro opinioni e presentare proposte di modifiche e adeguamenti. Il loro feedback è stato poi integrato nella versione finale.

Al termine dell'applicazione del protocollo metodologico, sono state redatte numerose conclusioni e raccomandazioni collegando tra loro le raccomandazioni generali del progetto SUPER di ESPON (ESPO, 2020a), l'analisi territoriale e istituzionale e gli approfondimenti acquisiti dalle interviste e dai focus group. Le raccomandazioni sono strutturate come un elenco di potenziali interventi e politiche per i decisori e per i responsabili politici.

6.1

Croazia

Dato che lo studio è stato sviluppato a livello subnazionale, si procede ad illustrare i risultati a questo livello. Per i **decision-makers a livello locale e provinciale**, lo studio ha prodotto le seguenti raccomandazioni:

- promuovere la pianificazione a lungo termine della ricostruzione post-terremoto tramite la rivitalizzazione urbana integrata;
- pensare multidimensionalmente;
- adottare un approccio integrato nel processo decisionale;
- rafforzare l'approccio partecipativo nei progetti di sviluppo urbano.

Per i **responsabili politici a livello locale e provinciale**, lo studio ha fornito i seguenti suggerimenti:

- adattare i piani spaziali;
- condurre una gestione del territorio continua ed efficiente;
- riabilitare aree abbandonate e sviluppate illegalmente per creare resilienza;
- migliorare la resistenza ai rischi di edifici e spazi pubblici e privati;
- garantire la sicurezza come priorità;
- focalizzarsi su piani di attuazione per la ricostruzione post terremoto e la rivitalizzazione urbana integrata;
- attuare interventi che assicurino la sostenibilità dell'urbanizzazione e dell'uso del suolo;
- adottare le buone pratiche in materia di infrastrutture verdi e principi di economia circolare nella gestione di edifici e spazi;
- perseguire la densificazione e la rigenerazione;
- preservare il patrimonio culturale;
- garantire la partecipazione pubblica dei cittadini e degli stakeholder privati durante il processo di ricostruzione post-terremoto e di rivitalizzazione urbana integrata.

6.2

Lituania

Preposto che il focus principale era a livello nazionale, qui verranno presentati solo i risultati a tale scala. Per i **decision-makers**, la ricerca ha prodotto le seguenti raccomandazioni.

- Adottare un approccio collaborativo. Dovrebbe essere condotta in tutto il paese una discussione inclusiva che assuma una prospettiva a lungo termine sull'uso sostenibile del suolo, coinvolgendo gli stakeholder attivi ai diversi livelli territoriali e all'interno del settore pubblico e privato e della società civile.
- Utilizzare meccanismi di attuazione aperti e coordinati. Questo può essere fatto elaborando insieme le "regole del gioco" e stabilendo protocolli chiari e una serie comune di concetti relativi all'uso sostenibile del suolo.

Per i **responsabili politici nazionali**, la ricerca ha sviluppato le seguenti riflessioni da tener in considerazione

- Gli interventi possono avere effetti collaterali. Le iniziative politiche (e soprattutto quelle di natura più settoriale) a volte provocano effetti imprevisti e indesiderati sull'urbanizzazione e sull'uso del suolo. Per evitare ciò, è possibile effettuare valutazioni di impatto territoriale ex ante per prevedere i potenziali effetti.
- Incentivi e disincentivi possono influenzare l'urbanizzazione sostenibile. Ad esempio, la rigenerazione delle aree dismesse (brownfield) può essere supportata scoraggiando lo sviluppo di aree verdi (ad esempio imponendo tasse di sviluppo).
- Il monitoraggio e la valutazione sono fondamentali per l'elaborazione di politiche ragionate. La definizione di obiettivi misurabili e realistici facilita il monitoraggio della performance in materia di urbanizzazione sostenibile e indicatori di uso del suolo.

7

Conclusioni

7.1

Rilevanza della politica della UE

Sebbene i due casi spin-off SUPER fossero orientati a fornire raccomandazioni per stakeholder nazionali e subnazionali, la ricerca ha anche considerato la rilevanza della UE. Da un lato, i problemi incontrati in Croazia e Lituania, e le loro possibili soluzioni, sono simili a quelli di altri Stati membri. Ad esempio, molte aree del Mediterraneo sono soggette a terremoti e potrebbero quindi trarre insegnamento dal caso croato. I terremoti sono rari e imprevedibili, quindi spesso non vengono presi in seria considerazione durante la pianificazione dello sviluppo urbano. Ma quando accadono, causano gravi danni fisici e indebiliscono le funzioni e i servizi urbani. È quindi importante sottolineare a livello europeo la necessità di rafforzare la resilienza ai terremoti e ad altri rischi naturali al fine di preservare l'urbanizzazione sostenibile e l'uso sostenibile del suolo. Similmente per la Lituania: la diminuzione della popolazione, in particolare nelle zone rurali, è un fenomeno tutt'altro che unico in Europa, così come lo è la continua urbanizzazione. Le conclusioni e le raccomandazioni del caso lituano sono quindi valide anche per altre regioni europee e, pertanto, dovrebbero ricevere la dovuta attenzione politica a livello dell'UE.

D'altro canto, le politiche dell'UE potrebbero svolgere un ruolo maggiore nella promozione dell'urbanizzazione e dell'uso del suolo sostenibili in Croazia e Lituania. Nello specifico, entrambi i **paesi sono ammissibili al Fondo di coesione**, poiché il loro PIL pro capite era inferiore al 90 % della media dell'UE. In questo periodo, l'8 % del Fondo europeo di sviluppo regionale è dedicato allo sviluppo urbano sostenibile e a un nuovo programma di creazione di reti e rafforzamento di capacità per le autorità urbane, l'Iniziativa Urbana Europea (ESPON, 2021c). Anche il **Green Deal europeo** (EGD) è rilevante per entrambi i casi. Per quanto riguarda la Croazia, include l'obiettivo di "proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi e dagli impatti legati all'ambiente" come i terremoti. L'EGD promuove sia il climate-proofing e l'edilizia resiliente (sebbene non sia specificamente diretto alla resilienza sismica), oltre a fornire una piattaforma aperta per discutere di ricostruzione. In relazione al caso lituano, l'EGD sostiene la collaborazione con l'obiettivo di riunire i cittadini in tutta la loro diversità, con le autorità nazionali, regionali e locali, la società civile e l'industria che lavorano a stretto contatto con le istituzioni e gli organi consultivi dell'UE.

Anche l'**Agenda territoriale 2030** (Riunione informale dei ministri responsabili della pianificazione

territoriale e dello sviluppo territoriale, 2021) è rilevante per i due casi, poiché sostiene principi di spatial planning come l'approccio place-based, il coordinamento delle politiche e quadri politici multilivello efficaci. Per quanto riguarda il contesto croato, questo documento cita che "l'aumento del rischio di ... pericoli naturali e misti naturali e tecnici richiede risposte place-based, cooperazione e politiche coordinate" (p. 12) e chiede il sostegno per "lo sviluppo di nuovi strumenti di gestione delle crisi per aumentare la sicurezza e la resilienza dei luoghi" (p. 19). Infine, i ministri che firmano l'Agenda dichiarano "Ci concentreremo sul rafforzamento della consapevolezza e del ruolo delle comunità locali e regionali nel proteggere, riabilitare, utilizzare e riutilizzare i loro ambienti (costruiti), ... i beni culturali ... attraverso gli strumenti della politica di coesione della politica di sviluppo rurale, lo spatial planning qualsiasi altro strumento che migliori lo sviluppo territoriale o locale integrato" (p. 20). Per la Lituania, l'agenda sostiene la promozione di "uno sviluppo territoriale equilibrato e armonioso tra e all'interno di paesi, città e comuni" (pag. 3) e "la necessità di soluzioni su misura in territori con diverse tipologie (pag. 6). Più in particolare, l'Agenda rileva che «gli squilibri demografici e sociali... compreso lo spopolamento, pongono sfide ai sistemi di welfare europei e allo sviluppo locale e regionale» (pag. 9). Come la Lituania, l'Agenda promuove lo sviluppo policentrico e sollecita i responsabili politici a cooperare per "sfruttare il potenziale unico dei territori con aree geografiche specifiche" (pag. 16).

Infine, anche la **Nuova Carta di Lipsia** (Riunione ministeriale informale sulle questioni urbane, 2020) è rilevante per i due casi, poiché la Carta sottolinea che "le città devono stabilire strategie di sviluppo urbano integrate e sostenibili e garantirne l'attuazione per la città nel suo insieme, dalle sue aree funzionali ai suoi quartieri" (p. 6). Per quanto riguarda la Croazia, sostiene che "una buona pianificazione urbana ... comprende anche la gestione e la riconversione degli edifici esistenti, nonché la progettazione e la costruzione di edifici contemporanei, infrastrutture e spazi pubblici" e prosegue affermando che "le politiche, i piani e i progetti di previsione e di prevenzione dovrebbero includere scenari diversi per anticipare le sfide ambientali e climatiche e i rischi economici, nonché la trasformazione sociale e le preoccupazioni per la salute" (p. 2). Per la Lituania, la Carta riafferma il "sostegno alla trasformazione attraverso lo sviluppo urbano integrato, con un approccio place-based multilivello e partecipativo" (p. 1) e sollecita le città e i paesi a "cooperare e coordinare le loro politiche e strumenti con le loro aree suburbane e rurali circostanti sulle politiche per gli alloggi, le zone commerciali, la mobilità, i servizi, le infrastrutture verdi e blu, i flussi di materiali, i sistemi alimentari locali e regionali e l'approvvigionamento energetico, tra gli altri" (p. 3). La Carta sollecita inoltre il coinvolgimento del pubblico in generale e

afferma che "le nuove forme di partecipazione dovrebbero essere incoraggiate e migliorate, compresa la co-creazione e la co-progettazione in collaborazione con gli abitanti, le reti della società civile, le organizzazioni comunitarie e le imprese private" (p. 6). Inoltre, "la cooperazione verticale e orizzontale multilivello e multi-stakeholder, dal basso verso l'alto e dall'alto verso il basso, è fondamentale per una buona governance urbana" (pag. 7).

7.2

Riflessioni

Il progetto SUPER ha fornito materiale per supportare i responsabili politici in Croazia e Lituania nelle loro decisioni di pianificazione. Per ciascun paese, le analisi territoriali hanno fornito approfondimenti, principalmente posizionando/rapportando ad un indice di riferimento ("benchmarking") il paese all'interno dell'Europa e presentando nuove informazioni sull'urbanizzazione e l'uso del suolo, quali l'analisi morfologica. Inoltre, la Guida SUPER e la banca dati degli interventi hanno fornito informazioni sufficienti per identificare casi interessanti che potessero chiarire la situazione nazionale. Inoltre, sono stati molto utili per inquadrare la gamma delle possibili soluzioni.

Riflettendo sull'esperienza nella realizzazione dei casi spin-off, il ruolo dei ricercatori è stato considerato importante per gli approfondimenti prodotti. La Guida SUPER e in particolare la banca dati degli interventi, sebbene in teoria semplici e facilmente utilizzabili dagli stakeholder, possono essere utilizzati nella pratica con il supporto di un gruppo di ricerca che applichi il protocollo qui descritto. Inoltre, la metodologia di ricerca interattiva ha prodotto il seguente valore aggiunto.

- In Croazia, la questione immediata e urgente della ricostruzione in seguito al terremoto è stata riformulata in termini di sviluppo sostenibile. Ciò ha invitato le parti interessate a ripensare questa politica in termini più strategici: una prospettiva a lungo termine, l'integrazione tra i settori politici e le fonti di finanziamento. Questa prospettiva più ampia consente anche di collegare le iniziative locali a obiettivi politici ad altri livelli, come l'Agenda Territoriale Europea.

- In Lituania, la prospettiva europea si è rivelata una chiave importante per reinterpretare i problemi locali. È stato dimostrato che le regioni lituane non erano sole: gli interventi venivano attuati altrove per affrontare problemi simili in contesti simili. Inoltre, i decisori sono stati informati del fatto che l'uso sostenibile del suolo è un argomento importante in Europa.

Per quanto riguarda la dimensione europea, nel corso dello svolgimento dei casi studio di Croazia e Lituania è diventato evidente che (1) le politiche europee sono anche fattori rilevanti e potenziali soluzioni da considerare e (2) i due casi hanno rilevanza anche per altre regioni d'Europa. Rispetto al primo punto, il progetto SUPER ha prodotto anche 59 schede informative sulle politiche dell'UE che incidono sull'urbanizzazione e sull'uso del suolo. In futuri studi di questo tipo, sarebbe opportuno consultarle quando si elaborano conclusioni e raccomandazioni per il paese o la regione in esame.

In conclusione, i due studi spin-off per Croazia e Lituania mostrano che la Guida SUPER e la banca dati degli interventi costituiscono una solida base per informare e ispirare gli stakeholder. Entrambi i documenti possono essere considerati un punto di partenza per avviare una discussione sulle opzioni politiche e sulle strategie di attuazione. Tuttavia, non possono essere considerati prontuari o manuali. I casi croato e lituano hanno anche generato nuovi spunti che potrebbero arricchire la Guida SUPER e prodotto nuovi dati per la banca dati degli interventi. Pertanto, idealmente, entrambi i documenti dovrebbero essere resi disponibili su una piattaforma open source per consentire agli utenti di aggiornare le informazioni.

Riferimenti

- ESPON (2018), 'COMPASS – Comparative analysis of territorial governance and spatial planning systems in Europe' (<https://www.espon.eu/planning-systems>).
- ESPON (2020a), 'SUPER – Sustainable urbanization and land-use practices in European regions' (<https://www.espon.eu/super>).
- ESPON (2020b), *SUPER Guide to sustainable urbanisation and land use*, Luxembourg: ESPON.
- ESPON (2021a), 'SUPER – Sustainable urbanization and land-use practices in European regions: Croatia – Spin-off' (<https://www.espon.eu/sustainable-urbanization-and-land-use-practices-european-regions-case-croatia>).
- ESPON (2021b), 'SUPER – Sustainable urbanization and land-use practices in European regions: Lithuania – Spin-off' (<https://www.espon.eu/sustainable-urbanization-and-land-use-practices-european-regions-case-lithuania>).
- ESPON (2021c), 'METRO – The urban dimension of Cohesion Policy 2021–2027' (<https://www.espon.eu/metro>).
- Ministry of the Environment (2020), *The Comprehensive Plan of the Territory of the Republic of Lithuania*, Vilnius: Ministry of the Environment.
- Informal ministerial meeting on urban matters (2020), *New Leipzig Charter – The transformative power of cities for the common good*. (https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/12/12-08-2020-new-leipzig-charter-the-transformative-power-of-cities-for-the-common-good).
- Official Gazette (2020a). *Act on the Reconstruction of Earthquake-damaged Buildings in the Territory of the City of Zagreb, Krapina-Zagorje County and Zagreb County*. Zagreb: Official Gazette (102/20).
- Official Gazette (2020b). *The first programme of measures for the reconstruction of buildings damaged by the earthquake in the City of Zagreb, Krapina-Zagorje County and Zagreb County*. Zagreb: Official Gazette (119/20).
- Official Gazette (2021), *Act on the Reconstruction of Earthquake-damaged Buildings in the Territory of the City of Zagreb, Krapina-Zagorje County, Zagreb County, Sisak-Moslavina County and Karlovac County (amendments)*. Zagreb: Official Gazette (10/21).
- Informal meeting of ministers responsible for spatial planning and territorial development (2021), *The Territorial Agenda 2030 – A future for all places*. (<https://territorialagenda.eu>).



ESPON 2020

ESPON EGTC

11 Avenue John F. Kennedy
L-1855 Luxembourg
Grand Duchy of Luxembourg
Phone: +352 20 600 280
Email: info@espon.eu
www.espon.eu

The ESPON EGTC is the Single Beneficiary of the ESPON 2020 Cooperation Programme. The Single Operation within the programme is implemented by the ESPON EGTC and co-financed by the European Regional Development Fund, the EU Member States and the Partner States, Iceland, Liechtenstein, Norway, Switzerland and the United Kingdom.

Acknowledgements

Ingrid Gojević, Ministry of Physical Planning, Construction and State Assets, Institute for Spatial Development (Croatia), and Karolis Kinčius, Ministry of Environment (Lithuania)

Disclaimer

This delivery does not necessarily reflect the opinion of the members of the ESPON 2020 Monitoring Committee.

ISBN: 978-2-919816-11-8

© ESPON 2020

Editorial team

Marjan van Herwijnen (ESPON EGTC), Ivana Katuriđ, Mario Gregar, Sven Simov, Ranko Lipovac (URBANEX – Croatia), Giancarlo Cotella, Erblin Berisha, Donato Casavola (Politecnico di Torino – Italy), Mailin Gaupp-Berghausen, Cristian Andronic, (ÖIR GmbH – Austria), David Evers (PBL – Netherlands).

Published in October 2021

