



Co-finanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale

*Ispirare le decisioni politiche con i dati territoriali*

DOCUMENTO STRATEGICO

# Riuso di spazi e edifici

Molte città in Europa stanno vivendo un aumento della popolazione che genera una maggior pressione sull'utilizzo del suolo urbano all'interno e nei dintorni delle stesse, il che comporta spesso un'espansione urbana incontrollata. Le prove hanno dimostrato che, nel periodo dal 2000 al 2018, l'occupazione del suolo in Europa ha superato il fabbisogno ipotizzato (aumento della popolazione). L'espansione urbana incontrollata, generalmente ritenuta insostenibile, esiste da molto tempo. Tuttavia, al giorno d'oggi il discorso politico è incentrato sul concetto di sostenibilità e i politici stanno cercando di pianificare il territorio per gestire l'espansione urbana.

Il riuso di spazi e edifici si può vedere come una modalità efficace per ridurre l'espansione urbana incontrollata e il suo impatto ambientale e per far restare i quartieri occupati e dinamici. È ritenuto un'alternativa interessante alla costruzione di nuovi edifici o all'utilizzo di terreno non impermeabilizzato. Nello spirito di un'economia circolare, meritano particolare attenzione le aree industriali in fase di transizione e deindustrializzazione.

L'urbanizzazione sostenibile può essere diretta mediante interventi di amministrazione territoriale e di pianificazione del territorio. Esistono vari mezzi e strumenti per il riuso di spazi e edifici, quali strategie (per gli spazi) e strumenti coordinativi, strutturali, procedurali, finanziari e collaborativi. Molti degli strumenti in questione sono già stati utilizzati e il presente documento strategico mira a condividere prove ed esperienze per aiutare le autorità europee, nazionali, regionali e cittadine a garantire un'urbanizzazione più sostenibile.

---

## MESSAGGI POLITICI PRINCIPALI

- Tra il 2000 e il 2018 la copertura artificiale del suolo è aumentata del 13 %, passando da 19,2 milioni a 22,6 milioni di ettari. L'urbanizzazione è il risultato di numerose decisioni collettive e individuali. L'individuazione dei principali rapporti di causa-effetto pertinenti che presiedono a queste decisioni è fondamentale per comprendere l'urbanizzazione e il cambiamento dell'uso del suolo.
- La forma urbana può essere sostenibile e insostenibile in vari modi. L'urbanizzazione compatta è ritenuta sostenibile in termini di efficienza e mobilità nell'uso del suolo; tuttavia, è ritenuta insostenibile a causa della concentrazione di inquinamento e dell'impatto dei cambiamenti climatici. L'urbanizzazione diffusa è ritenuta insostenibile a causa del mantenimento di servizi pubblici e infrastrutture di utilità pubblica costosi; tuttavia, è ritenuta sostenibile in termini di accessibilità economica degli alloggi, del ridotto effetto «isola di calore» e dei vantaggi di vivere vicino alla natura.
- Numerose città portuali hanno sperimentato il riuso delle proprie aree portuali e la loro reintegrazione nella struttura della città. Una delle difficoltà che incontrano è la gestione dei molteplici interessi di tutti i portatori di interessi coinvolti. In tale processo potrebbero essere d'aiuto strumenti strategici, collaborativi e di coordinamento. Inoltre, il superamento delle strutture formali mediante l'applicazione di un approccio funzionale potrebbe contribuire ad affrontare le difficoltà in modo più olistico e inclusivo.
- L'accesso ai flussi finanziari regionali, nazionali ed europei relativi alle strategie di innovazione regionali per la specializzazione intelligente (RIS3) si potrebbe ottenere integrando l'economia circolare nei progetti di riqualificazione urbana.

# 1. Introduzione

In molte città l'aumento della popolazione mette sotto pressione la scarsità di terreni urbani e influenza i rapporti tra i centri città, le aree suburbane e le aree rurali. Se si traducesse in uno sviluppo urbano incontrollato (espansione urbana incontrollata), ciò potrebbe esacerbare l'impermeabilizzazione del suolo, causare la frammentazione dell'habitat e sprecare suoli agricoli altamente produttivi. L'espansione urbana incontrollata è generalmente ritenuta insostenibile perché in quanto aumenta i tempi di viaggio e i costi dei trasporti, provoca inquinamento e degrado ambientale, intensifica la segregazione e mina la vitalità delle aree urbane esistenti.

**Il riuso di spazi e edifici** si può vedere come una modalità efficace per contrastare l'espansione urbana incontrollata e far restare i quartieri occupati e dinamici. È pertanto ritenuto un'interessante alternativa alla costruzione di nuovi edifici su terreni verdi. Nello spirito di un'economia circolare, meritano la nostra attenzione le **aree industriali in fase di transizione** e deindustrializzazione; gli impianti industriali abbandonati potrebbero essere smantellati e venduti per il riuso oppure riciclati e i siti industriali potrebbero essere riutilizzati. Gli edifici non occupati potrebbero essere adattati ai nuovi usi circolari industriali e non industriali o trasformati in spazi pubblici, contribuendo così all'assetto del territorio e alla pianificazione urbana volti alla riqualificazione. Nel processo verso un'urbanizzazione sostenibile, le **infrastrutture verdi**, ovvero l'integrazione di spazi verdi (e blu) e di altre caratteristiche fisiche nelle aree terrestri e marine, possono rivelarsi uno strumento utile. Le infrastrutture verdi contribuiscono alla vitalità ambientale delle aree urbane e sono in grado di ridurre il consumo energetico per il riscaldamento e il raffrescamento degli edifici, fornendo ombra in estate e riparo in inverno.

Gli Stati membri e partner hanno già attuato **strategie di sviluppo territoriale distinte e sistemi di pianificazione territoriale distintivi**. Esistono notevoli differenze per quanto riguarda la dimensione e la distribuzione spaziale delle funzioni di sviluppo urbano, che vanno dalla creazione di città più compatte, dove il nuovo sviluppo urbano avviene generalmente attraverso la densificazione, a un modello più diffuso, con uno sviluppo urbano sparso nelle campagne. La Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili, cui ha fatto seguito la strategia tematica per l'ambiente urbano, ha ampliato il ruolo delle città nelle strategie di sviluppo territoriale e nei sistemi di assetto territoriale. La ricerca ha inoltre dimostrato che l'agenda urbana per l'Unione europea (UE) ha avuto impatti tangibili a livello locale, ispirando i piani di riqualificazione urbana integrati, i partenariati intercomunali o le strategie urbane sostenibili. La politica di coesione può favorire l'urbanizzazione e l'uso del suolo sostenibili. In virtù del principio di sussidiarietà, spetta alle singole autorità scegliere i migliori meccanismi di attuazione dei propri piani.

Il presente documento strategico dell'ORATE mira a informare le autorità europee, nazionali, regionali e cittadine sul modo di riutilizzare spazi e edifici per contribuire al conseguimento di un'urbanizzazione sostenibile. Affronta e illustra diverse modalità di utilizzo di mezzi e strumenti, compresi i modelli di economia circolare, per il riuso di spazi e edifici. Il presente documento strategico mira a sostenere le discussioni sul riuso di spazi e edifici come mezzo per facilitare la transizione verso un'economia circolare a livello intergovernativo durante la presidenza croata del Consiglio dell'UE, nel primo semestre del 2020.

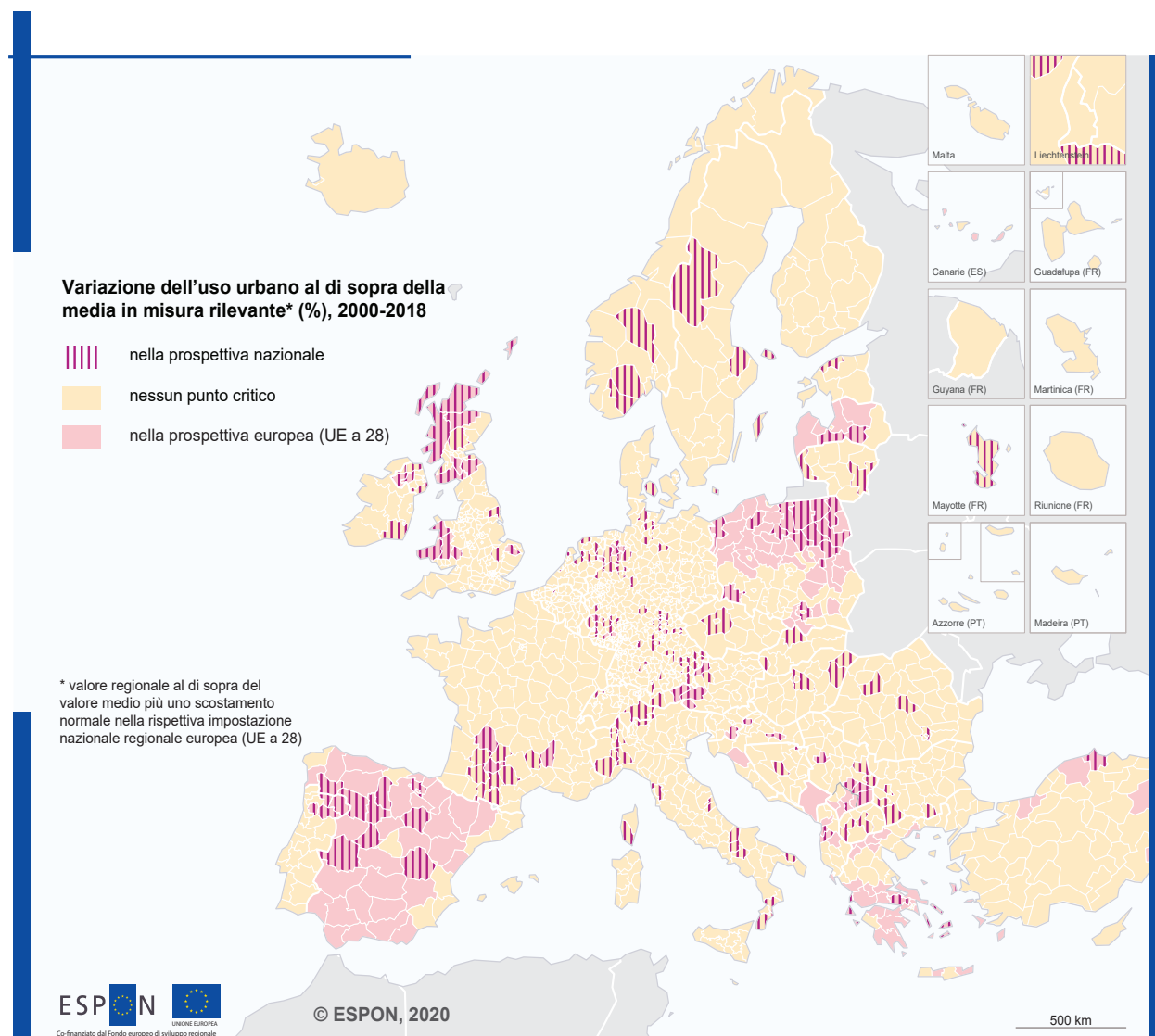
## 2. La situazione odierna

Al fine di ridurre la perdita delle funzioni del suolo e dei servizi ecosistemici, la Commissione europea (2011) ha proposto nell'ambito del 7° programma di azione per l'ambiente di mettere in atto entro il 2020 politiche volte a conseguire il «consumo netto di suolo pari a zero» entro il 2050.

I dati CORINE (Coordinamento delle informazioni sull'ambiente) indicano che nel periodo dal 2000 al 2018 sono stati convertiti all'uso urbano circa 1 263 000 ettari di terreno, circa il 44 % di tutti i cambiamenti di uso del suolo. La copertura artificiale del suolo è aumentata da 19,2 milioni a 22,6 milioni di ettari, con un aumento del 13 %. La mappa 1 mostra i «punti critici» dell'urbanizzazione in Europa; identifica le

regioni NUTS3 che hanno convertito la maggior parte del suolo all'uso urbano rispetto alla media europea, a quella nazionale o a entrambe. È possibile individuare molte regioni in Grecia, Lettonia, Polonia, Spagna e Regno Unito in cui grandi porzioni di suolo hanno subito un'urbanizzazione nel periodo dal 2000 al 2018. I nuovi terreni urbani sono stati principalmente ricavati da terreni agricoli (78 %), sebbene nei paesi scandinavi (eccetto la Danimarca) e in Croazia, Grecia, Islanda e Portogallo siano stati ricavati più spesso da terreni naturali. Soltanto in Romania (-0,8 %) e Bulgaria (-0,1 %) la quota di suolo urbano è diminuita.

**Mappa 1**  
Punti critici dello sviluppo dell'uso urbano, 2000-2018



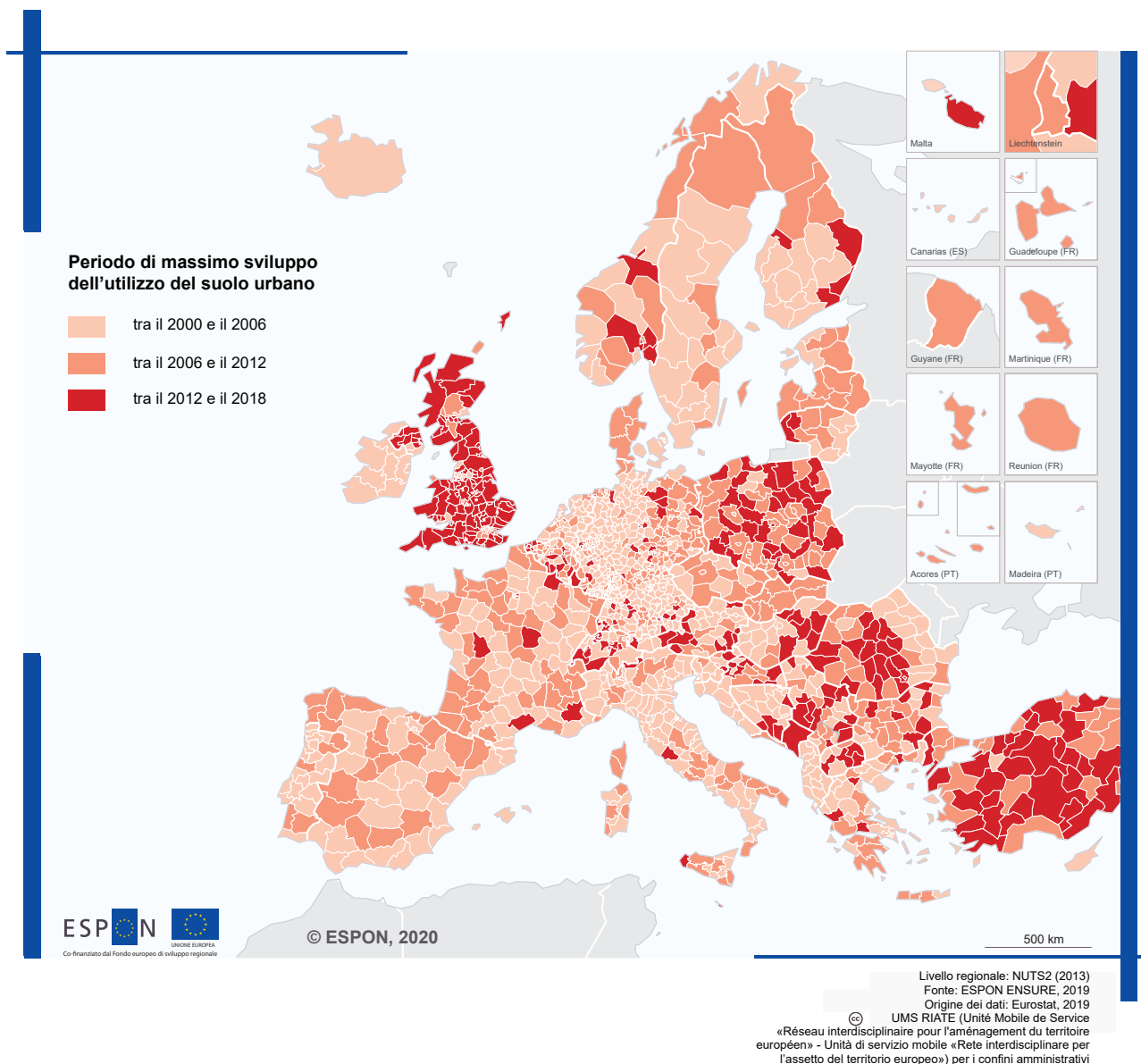
Fonte: ESPON SUPER, 2020.

Livello regionale: NUTS 3 (2016)  
Fonte: ESPON SUPER, 2020  
Origine dei dati: Corine Landcover, 2019  
© UMS RIATE (Unité Mobile de Service  
«Réseau interdisciplinaire pour l'aménagement du territoire européen» - Unità di servizio mobile  
«Rete interdisciplinare per l'assetto del territorio europeo») per i confini amministrativi

Nel periodo dal 2000 al 2018, il tasso di urbanizzazione è leggermente diminuito (si veda la mappa 2). Ciò può essere spiegato in parte con l'allargamento dell'UE nel 2004 e dalla crisi economica del 2008; il 44 % di tutte le conversioni del suolo all'uso urbano ha avuto luogo nel periodo dal 2000 al 2006, il 35 % nel periodo dal 2006 al

2012 e il 21 % nel periodo dal 2012 al 2018. Alcuni paesi hanno fatto eccezione a tale andamento usuale: nel Regno Unito e a Malta, nonché in vaste zone della Polonia e della Romania, la nuova urbanizzazione ha avuto luogo prevalentemente dopo il 2012.

**Mappa 2**  
**Periodo di massimo sviluppo dell'uso urbano, 2000-2018**



Fonte: ESPON SUPER, 2019.

L'**espansione urbana incontrollata** esiste da molto tempo, ma al giorno d'oggi il discorso politico è incentrato sul concetto di sostenibilità e i politici stanno cercando di pianificare il territorio per gestire l'espansione urbana in modo sostenibile. La preoccupazione che le attuali decisioni e prassi di assetto stiano influenzando negativamente le generazioni future e minando la prosperità economica a lungo termine, la coesione sociale e la vitalità ecologica è palpabile. Per sfuggire alla dicotomia fra «consumo netto di suolo pari a zero» ed «espansione urbana incontrollata», nonché per evitare i significati normativi e peggiorativi di questi due termini, il progetto SUPER dell'ORATE (2020) ha individuato tre tipi di urbanizzazione archetipica:

- L'**urbanizzazione compatta** (ovvero lo sviluppo concentrato ad alta densità) è correlata alla limitazione della

crescita urbana ai terreni già edificati, di solito nelle grandi aree urbane, e alla promozione dello sviluppo del tamponamento e del riassetto delle aree dismesse.

- L'**urbanizzazione policentrica** [ovvero lo sviluppo in cluster (gruppi omogenei) a media densità] è correlata agli ideali di crescita intelligente, un concetto che intende integrare gli aspetti economici, ambientali e sociali della pianificazione (assetto) e dello sviluppo e che promuove modelli di uso misto del suolo e lo sviluppo orientato al transit.
- L'**urbanizzazione diffusa** (cioè lo sviluppo urbano sparso a bassa densità) è correlata agli ideali di individualismo e autosufficienza, in cui sono promossi il trasporto privato, la proprietà delle case e le case autocostruite.

### Figura 1

**a) Urbanizzazione compatta (Valencia), b) Urbanizzazione policentrica (Leidschenveen), c) Urbanizzazione diffusa (vicino a Zagabria)**



Fonte: a) ESPON SUPER, 2020; b) e c) Google Street View, 2020.

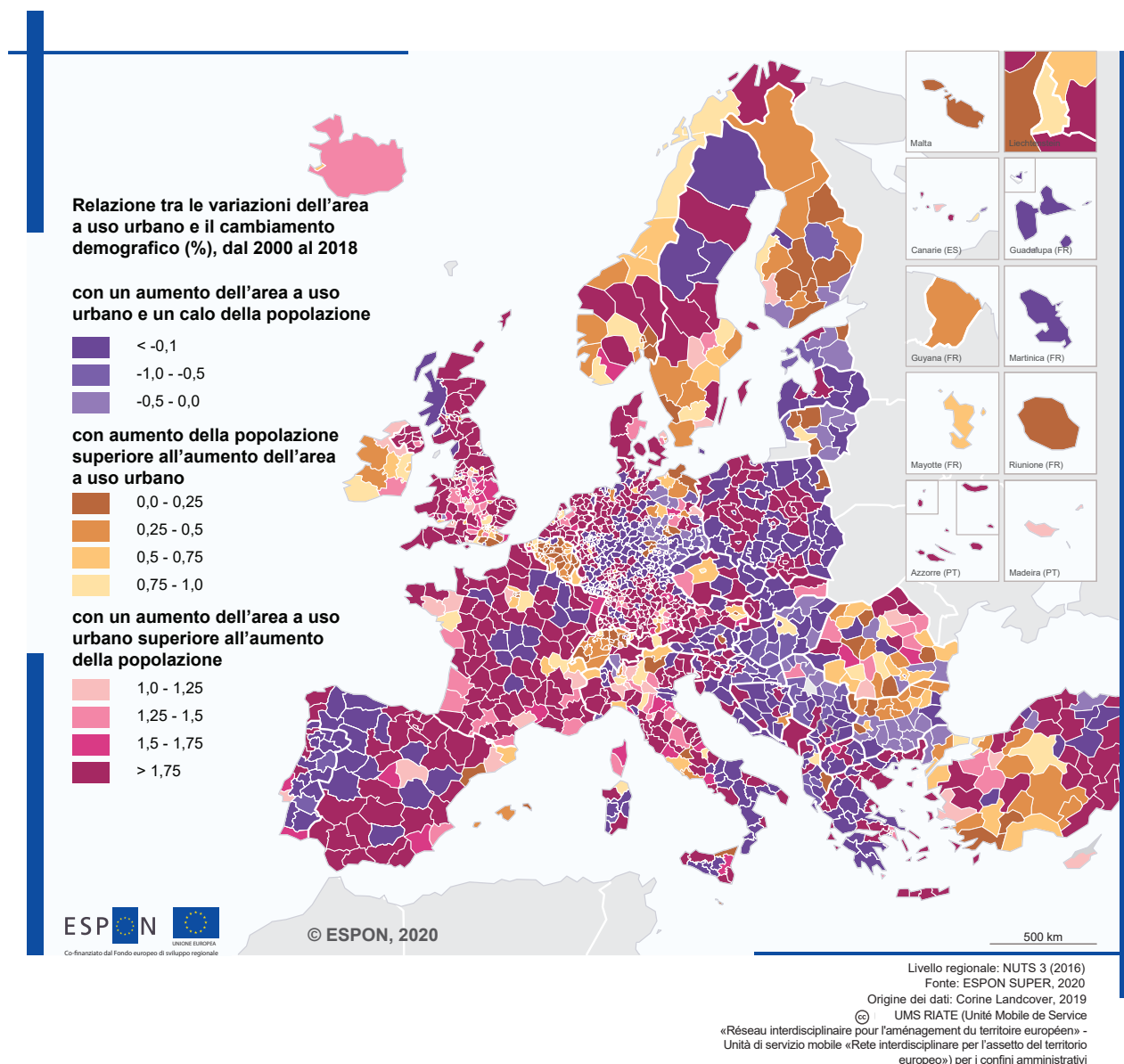
Una modalità per misurare i processi di urbanizzazione è il confronto dello sviluppo dell'uso urbano con il fabbisogno ipotizzato (aumento della popolazione). La mappa 3 mostra che, durante il periodo dal 2000 al 2018, lo sviluppo delle aree a uso urbano ha superato l'aumento della popolazione nella maggior parte delle regioni europee (regioni in viola e in rosso). Anche le aree che di solito subiscono lo spopolamento mostrano comunque un aumento delle superfici artificiali (regioni in viola). Le regioni con valore intorno a uno hanno sperimentato uno sviluppo equilibrato, in cui gli sviluppi insediativi hanno più o meno seguito lo sviluppo della popolazione.

Come previsto, è possibile rilevare una pressione elevata presso i principali centri urbani e intorno a essi, ma non ovunque in Europa. Le regioni che hanno registrato un

aumento della popolazione superiore di 4 (o più) volte rispetto alla crescita delle aree a uso urbano sono le regioni metropolitane come vaste zone del Belgio, Malta, il sud-est dell'Inghilterra e la Svizzera (regioni in arancione scuro). Ciò indica una densità crescente e potrebbe essere interpretato come un'urbanizzazione compatta. La tendenza opposta è comune nelle regioni più non metropolitane, dove le aree a uso urbano nei dintorni delle regioni di concentrazione urbana, come in Polonia e in Spagna, mostrano una crescita maggiore rispetto all'aumento della loro popolazione (regioni in rosso scuro). Anche le regioni con città più grandi come in Francia o nell'Inghilterra centrale evidenziano tale tendenza. Ciò indica una densità decrescente e potrebbe essere interpretato come un'urbanizzazione diffusa.

### Mapa 3

#### Sviluppo dell'uso del suolo urbano in relazione allo sviluppo della popolazione, 2000-2018



Fonte: ESPON SUPER, 2020.

Un importante motore dell'urbanizzazione è lo sviluppo economico. Molte città portuali europee stanno vivendo la delocalizzazione delle loro attività portuali dalle aree centrali ad altre località. Tale processo si può tradurre nel deterioramento delle aree centrali urbane. Le suddette città affrontano spesso grandi difficoltà nella reintegrazione di tali aree nel tessuto urbano. Il progetto ENSURE dell'ORATE (2019) ha analizzato 144 città portuali (concentrandosi su città di piccole e medie dimensioni) e ha scoperto che 96 di queste città hanno sperimentato una qualche forma di riqualificazione delle città portuali. Sono state individuate le tre tipologie seguenti di attuazione della riqualificazione:

1. **Visione unificata** (54 città): una linea strategica di sviluppo onnicomprensiva basata su una visione coerente, su un piano generale o su un altro documento strategico.
2. **Approccio incrementale** (16 città): o progetto per progetto oppure in fasi separate per periodi di tempo significativi.
3. **Modello emergente/nascente** (26 città): sono in atto piani o politiche, ma l'attuazione concertata non è ancora stata avviata.

## CASO 1

### Riqualificazione della città portuale secondo una visione unificata a Spalato (HR)



Il consiglio comunale di Spalato ha deciso di riqualificare i siti dismessi situati sul lungomare Riva, ubicato vicino al porto e dominato dal Palazzo di Diocleziano, patrimonio mondiale dell'UNESCO. Nel 2005 il consiglio comunale di Spalato ha creato una **visione per la generazione del lungomare** finalizzata a creare spazi vivibili e vivaci mediante la riqualificazione degli spazi attorno alle funzioni portuali esistenti. Il consiglio comunale ha indetto un bando per il riassetto del lungomare sulla base di precise prescrizioni relative al rispetto del suo valore storico e culturale.

I catalizzatori per il riassetto sono stati la visione del consiglio comunale per la riqualificazione del lungomare e l'impegno sia della città che dello Stato attraverso i finanziamenti.

Il progetto del lungomare Riva è ora completo e comprende una piazza pubblica che funge da spazio per eventi sociali e sportivi, processioni religiose, feste e celebrazioni. Ha altresì reintegrato il porto e la città, rafforzando nel contempo l'infrastruttura del traffico e l'identità della città.

Fonte: ESPON ENSURE, 2019.

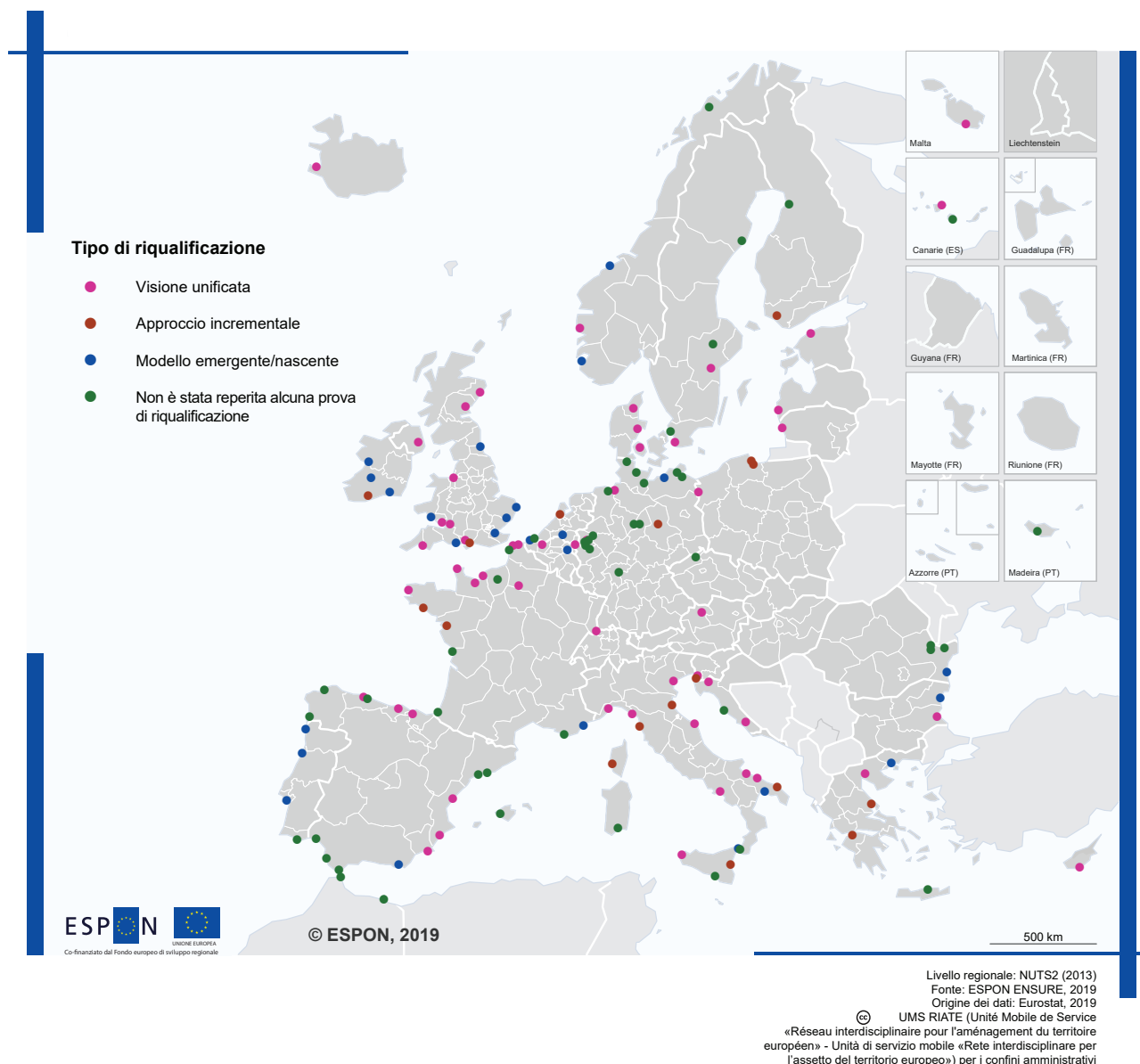
La mappa 4 mostra la distribuzione spaziale di questa tipologia di attuazione. Ognuna delle tre tipologie presenta le proprie difficoltà, tra cui 1) la gestione delle tensioni tra pianificazione generale e pianificazione più fles-

sibile; 2) i benefici di un impatto della riqualificazione «Big Bang» rispetto a un'evoluzione più organica e 3) come progredire da una pianificazione (assetto) efficace a un'attuazione efficiente.



## Mapa 4

### Città portuali di piccole e medie dimensioni che mostrano segni di riqualificazione



Fonte: ESPON ENSURE, 2019.

La riqualificazione può fornire un'opportunità per potenziare il volume e il ruolo delle infrastrutture verdi nell'ambiente urbano. È sempre più evidente che la presenza di spazi verdi e aree naturali e seminaturali contribuisce positivamente all'urbanizzazione sostenibile delle città. Gli **spazi verdi urbani** forniscono una varietà di servizi ecosistemici per migliorare la salute mentale e il benessere, mitigano gli effetti «isola di calore urbana» e offrono opzioni di trasporto sostenibili (ad esempio, piste pedonali e ciclabili). Un buon esempio è Salonicco (EL), che

ha aggiunto 2 353 nuovi alberi, 118 432 nuove piante e 58,75 acri di spazio verde all'ambiente urbano per sostenere lo sviluppo di una città dal profilo più verde e sostenibile. Tuttavia, il progetto GRETA dell'ORATE (2019) ha dimostrato che, durante il periodo dal 2006 al 2012, per il 99,5 % delle città europee studiate (circa 500) la quota di spazi verdi urbani era stabile o in calo. In effetti, solo tre città hanno evidenziato un aumento degli spazi verdi urbani in quel periodo, ovvero Faro (PT; 3,3 %), Nizza (FR; 2,3 %) e Capelle aan den IJssel (NL; 0,7 %).

## 3

## Fattori che sostengono o ostacolano l'urbanizzazione sostenibile

L'urbanizzazione è il risultato di una miriade di decisioni collettive e individuali assunte dagli esseri umani in merito a dove e come vogliono vivere, lavorare e giocare. Pertanto, per comprendere l'urbanizzazione e il cambiamento dell'uso del suolo è importante individuare i principali rapporti di causa-effetto pertinenti che presiedono a queste decisioni. Quali fattori trainano l'urbanizzazione? Quali fattori ostacolano l'urbanizzazione sostenibile? E come è possibile misurare l'urbanizzazione sostenibile?

## 3.1

### Fattori trainanti

L'urbanizzazione è influenzata da molti fattori trainanti. I fattori trainanti chiave sono di natura demografica, ovvero le persone che migrano dalle aree rurali alle città e le persone che utilizzano un maggior spazio residenziale pro capite (ad esempio, case più grandi e meno persone per ogni famiglia). È opportuno prendere in considerazione anche i fattori trainanti economici e sociali. Il progetto SUPER dell'ORATE ha elaborato una panoramica dei fattori e ha distinto i due gruppi seguenti:

1. Fattori trainanti basati sulla domanda:

- **demografici:** cambiamento demografico, dimensione dei nuclei famigliari e dinamiche migratorie;
- **economici:** crescita del prodotto interno lordo (PIL)/ del valore aggiunto lordo (VAL) (soprattutto per quanto riguarda lo spazio commerciale), tendenze macroeconomiche, accesso al credito e livello di risparmio dei nuclei famigliari, regimi statali dei sussidi e previdenziali, vitalità, nonché consolidamento e accessibilità del settore agricolo;
- **sociali e tecnologici:** preferenze relative al tipo di alloggio (appartamento contro casa indipendente), preferenze relative al possesso, preferenze relative al trasporto (proprietà dell'auto), norme sociali in materia di convivenza e seconde case.

2. Fattori trainanti basati sull'offerta:

- **caratteristiche dei terreni:** idoneità, prezzo dei terreni, redditività della conversione dell'uso del suolo,

proprietà strategica del terreno, diritti legali di sviluppo, area designata (pianura alluvionale, habitat naturale o zona industriale);

- **barriere fisiche:** montagne e corpi idrici.

È opportuno notare che tali fattori trainanti sono interconnessi e intersecati tra domanda e offerta di urbanizzazione; pertanto non è facile considerarli separatamente. Inoltre, ogni fattore trainante ha sull'urbanizzazione sostenibile un effetto diverso, che può essere positivo o negativo.

Un fattore trainante che ha un effetto negativo sull'urbanizzazione sostenibile è il **prezzo basso dei terreni verdi non edificati** rispetto al **costo elevato del riassetto dei terreni** (ad esempio, la riqualificazione di aree dismesse). Ciò scoraggia la rivitalizzazione o il riciclaggio dello spazio costruito e crea terreni abbandonati. Tale fattore ha un forte impatto anche sulle aree pianeggianti di terreno fertile dove l'accessibilità genera un conflitto di usi, comportando un'emarginazione dell'agricoltura. Tuttavia, in fin dei conti, l'approccio più sostenibile sono il riassetto delle aree urbanizzate e il contenimento del nuovo sviluppo. Per aumentare la competitività del riassetto dei terreni già urbanizzati è necessaria l'attuazione di un pacchetto di misure che comprendano incentivi economici, giuridici e fiscali.

Le **aree industriali in fase di transizione** e deindustrializzazione meritano un'attenzione particolare nello spirito di un'economia circolare. Gli edifici non occupati potrebbero essere adattati a nuovi usi industriali circolari (trattamento e separazione dei rifiuti, compostaggio ecc.) e non industriali (residenziale, agricolo ecc.) oppure essere trasformati in spazi pubblici [gallerie d'arte, spazi di lavoro in condivisione (coworking), centri sociali e comunitari, mercati delle riparazioni ecc.], contribuendo così a un assetto territoriale e urbano riqualificativo. Un fattore di ostacolo al riuso dei siti industriali dismessi, tuttavia, potrebbe essere il fatto che tali siti presentano, nella maggior parte dei casi, gravi problemi di **contaminazione**, da cui derivano costi elevati per la bonifica dei siti in questione.

## CASO 2

## Lo sviluppo economico come fattore trainante di riqualificazione dei siti deindustrializzati a Dunkerque (FR)



La città di Dunkerque (FR) rappresenta una risorsa economica fondamentale per la Francia in termini di energie rinnovabili. È diventata la sede delle più grandi piattaforme energetiche d'Europa e ospita nove diverse forme di società produttrici di energia, tra cui parchi eolici, una centrale nucleare, gasdotti sottomarini e carbone. La città si è servita della piattaforma energetica per le operazioni

di rinnovo del marchio e commercializzazione della città per ottenere investimenti esteri diretti. Per attrarre lavoratori e aziende, è necessario riqualificare i siti deindustrializzati convertendoli in siti a uso misto dotati di alloggi, infrastrutture di utilità pubblica e spazi aperti.

Fonte: ESPON ENSURE, 2019.

## 3.2

### Fattori di ostacolo

Oltre a comprendere i fattori trainanti dell'urbanizzazione, è altresì fondamentale comprendere i rischi, le difficoltà e le sfide che si potrebbero presentare in fase di riassetto di un'area già edificata.

Il progetto ENSURE dell'ORATE ha studiato molteplici programmi di rivitalizzazione delle città portuali e una delle difficoltà più significative individuate è stata quella relativa ai **meccanismi di governance**. Le città hanno segnalato diverse esperienze in relazione ai quadri di governance multilivello, alle strutture della proprietà in termini di funzioni territoriali e portuali e al ruolo degli attori del settore privato. Hanno evidenziato chiare tendenze verso i partenariati pubblico-privato o altre forme di accordi di partecipazione. In generale, la riqualificazione richiede il coinvolgimento di una serie di portatori di interessi e la gestione di molteplici interessi è impegnativa.

Le difficoltà e le sfide per il riassetto di un'area già edificata, ognuna illustrata con un esempio, sono le seguenti:

- **Funzioni economiche concorrenti:** durante la fase iniziale di riqualificazione a Calais (FR), il modello proposto è stato quello di inserire la riqualificazione urbana (tamponamento) attorno alle funzioni portuali esistenti. Le sfide principali comprendevano l'ubicazione delle funzioni residenziali e ricreative insieme, in prossimità di funzioni industriali rumorose e talvolta inquinanti.
- **Cambiamento ambientale:** la riqualificazione comporta la trasformazione di usi industriali, spesso inquinati o contaminati, a usi del suolo quali l'uso residenziale, turistico o ricreativo. Le Havre (FR) è un esempio di bonifica riuscita di siti Seveso ricavati da ex usi industriali. La bonifica dei siti contaminati presenta anche rischi finanziari o difficoltà finanziarie in termini di provenienza del finanziamento dei lavori necessari. A Cork

(IE), si prevede che sarà il settore privato a finanziare la bonifica, il che potrà comportare ritardi significativi nello sviluppo. A Brest (FR), invece, i porti industriali e militari sono stati bonificati dagli enti pubblici e dalle stesse forze armate.

- **Proprietà dei terreni:** in termini generali, coordinare un piano coerente di riqualificazione urbana è stato più semplice in assoluto per le città in cui i terreni destinati al porto e quelli destinati al lungomare erano di proprietà pubblica. Tuttavia, le aree possono avere un possesso «indistinto» o possono essere di proprietà del governo ma non occupate da una legittima funzione governativa, impedendo una tempestiva riqualificazione. Bilbao (ES) è un esempio di riqualificazione urbana imprenditoriale. Lo Stato è qui intervenuto attraverso un ente per lo sviluppo al fine di assumere il controllo dei terreni non occupati: ha poi utilizzato investimenti pubblici e privati speculativi nel lungomare, per trasformare l'uso, la funzione e l'economia della città.
- **Fornitura di infrastrutture:** quando si punta alla sostenibilità, gli investimenti nel trasporto pubblico rappresentano una sfida chiave per realizzare progetti di riqualificazione di successo. Dunkerque (FR) ha basato i suoi piani di riqualificazione sul fatto che, nelle nuove aree urbane, il numero di auto sia quanto più possibile limitato.
- **Modifica dell'identità urbana e dell'uso funzionale:** per stimolare diversi tipi di uso e attrarre nuovi utenti in quelle che spesso erano «zone vietate», sono necessarie mutazioni culturali più ampie nell'identità di queste aree. Tali transizioni culturali sono state agevolate da iniziative di rinnovo dei marchi e dallo sviluppo di strutture di punta o di riferimento: ad esempio, il museo Guggenheim di Bilbao (ES), la sala concerti La Carène di Brest (FR) e la proposta di costruire una funivia e un acquario a Tallinn (EE).

- **Sviluppo urbano speculativo:** i progetti di riqualificazione urbana hanno, in genere, una natura speculativa. In città come Cork (IE) e Norrköping (SE), l'attuazione della riqualificazione della città portuale è stata influenzata negativamente dalla crisi finanziaria globale del 2008, mentre a Reykjavík (IS) il nuovo piano di riqualificazione è ritenuto uno dei primi segnali di ripresa economica dopo la crisi del paese.
- **Governance:** la riqualificazione delle città portuali implica una serie di portatori d'interessi e la gestione di molteplici interessi risulta impegnativa. Modelli di governance più dall'alto verso il basso sono stati rilevati a Bilbao (ES), dove è stato istituito un ente per lo sviluppo, «Bilbao Ría 2000», allo scopo di supervisionare la realizzazione del progetto. A Malta (MT), il sostegno ad alto livello per lo sviluppo di un nuovo terminal crocieristico ha rappresentato un successo economico, ma ha comportato l'erosione delle risorse locali. Un approccio più dal basso verso l'alto è stato applicato da Aarhus (DK), che ha sperimentato e sta sperimentando nuove forme di cooperazione tra attori pubblici e privati al fine di garantire un mix di funzioni e tipologie di residenti.
- **Modelli di finanziamento:** la riqualificazione può essere costosa e individuare il modello di finanziamento adeguato è una difficoltà e una sfida, poiché è fondamentale la combinazione di pubblico e privato. A Brest (FR), la disponibilità di fondi strutturali dell'UE è stata cruciale e la combinazione di finanziamenti sovranazionali, nazionali e regionali ha rappresentato un catalizzatore chiave per attrarre gli investimenti privati.
- **Interfaccia nel contesto metropolitano, regionale e transnazionale più ampio:** quando il progetto di riqualificazione urbana ha un'importanza sproporzionata rispetto alla regione più ampia e alla scala nazionale, la natura del progetto di riqualificazione può essere mossa da fattori determinanti nazionali o regionali anziché dalle esigenze dell'area locale immediatamente prossima. La riqualificazione del lungomare di Belfast (UK), ad esempio, ha rappresentato un elemento importante nello sviluppo di un discorso sulla città successivo al conflitto che l'ha colpita. L'approccio dall'alto verso il basso adottato, tuttavia, ha avuto effetti di esclusione significativi sui quartieri e sulle circoscrizioni circostanti.
- **Partecipazione pubblica, coinvolgimento e coesione:** a Reykjavík (IS) e Aarhus (DK) il pubblico è stato coinvolto nelle primissime fasi per creare idee. Tuttavia, anche quando il pubblico è coinvolto e sostiene un'idea, il successo non è garantito. A Turku (FI) è in corso un progetto sperimentale per ubicare le attività urbane e portuali insieme, ma, sebbene questo goda di ampio sostegno, sembra complicato convincere i cittadini a trasferirsi nell'area.

### CASO 3

## Investimenti privati che comportano un'urbanizzazione diffusa a Valencia (ES)



Huerta de Valencia ha subito grandi pressioni di sviluppo tra il 1996 e il 2008, che sono palesate dai centri urbani in rapida espansione, dalle aree industriali e dalle abitazioni sparse. I soggetti sviluppatori edili dei terreni, generalmente imprese private, hanno acquistato terreni rurali a basso costo da agricoltori o da altri proprietari. Sono state

istituite procedure flessibili di sviluppo per «progetti di interesse economico regionale», con conseguente urbanizzazione sparsa e diffusa, che spesso avanza di colpo verso i siti più idonei.

Fonte: ESPON SUPER, 2019.

### 3.3

#### Misurare l'urbanizzazione sostenibile

Il progetto SUPER dell'ORATE ha raccolto circa 200 interventi che, in svariate modalità, influenzano l'uso del suolo e, di conseguenza, la sua sostenibilità. Poiché alcuni interventi non erano mirati alla sostenibilità ma potevano comunque essere ritenuti di successo (ed efficienti, efficaci e pertinenti) nel conseguimento dei propri obiettivi, è stato elaborato un **quadro che si serve di due prospettive** per valutare il successo di tali interventi: 1) successo misurato sulla base dell'ambito dell'intervento stesso (ovvero i suoi scopi e obiettivi) e 2) successo dal punto di vista dell'uso sostenibile del suolo. In riferimento a quest'ultimo, si possono distinguere i quattro livelli di successo seguenti:

1. l'intervento soddisfa gli obiettivi di sostenibilità in tutte e tre le dimensioni (ovvero economica, ecologica e sociale);

2. l'intervento soddisfa gli obiettivi di sostenibilità in una o due dimensioni ed è neutro nell'altra o nelle altre;

3. l'intervento soddisfa gli obiettivi di sostenibilità in una o due dimensioni e ha un impatto negativo sull'altra o sulle altre;

4. l'intervento non soddisfa gli obiettivi di sostenibilità in alcuna delle tre dimensioni.

In una prospettiva di uso sostenibile del suolo, l'intervento descritto nella prima situazione dovrebbe essere considerato di successo, anche se la misura del progresso non è uguale tra le dimensioni. La seconda situazione necessita di maggior considerazione perché la stagnazione in una dimensione e il progresso nelle altre potrebbero essere problematici. La terza situazione non dovrebbe essere considerata di successo perché comporta un compromesso o un declino e l'ultima situazione non è chiaramente di successo.

Non solo gli interventi, ma anche la forma urbana può essere valutata in base alla sua sostenibilità. Il progetto SUPER ha esaminato la letteratura scientifica per stimare il punteggio di sostenibilità delle tre modalità di urbanizzazione (compatta, policentrica e diffusa). La tabella 1 presenta le risultanze in modo sintetico mentre il progetto stesso include una tabella che cita la letteratura in materia. In sintesi, si potrebbe dire che molti dei risultati hanno confermato le ipotesi; il contenimento è stato visto come ecologicamente sostenibile in termini di efficienza nell'uso del suolo e

mobilità (distanza e modalità di viaggio) e la diffusione ha contribuito alla frammentazione e si è rivelata insostenibile in termini di mantenimento di servizi pubblici e infrastrutture di pubblica utilità costosi. Tuttavia, vi sono stati anche risultati contro-intuitivi, quali l'insostenibilità socio-ecologica del contenimento a causa della concentrazione dell'inquinamento e degli impatti dei cambiamenti climatici, nonché la sostenibilità sociale della diffusione dovuta all'accessibilità economica delle abitazioni, al ridotto effetto «isola di calore» e ai vantaggi di vivere vicino alla natura.

**Tabella 1**  
**Modalità di urbanizzazione e aspetti di sostenibilità\***

	Compatta	Policentrica	Diffusa
<b>Sostenibilità economica</b>			
PIL, ricchezza	+/-	++	+
Finanze pubbliche	++	+	-
Posti di lavoro	++	++	+/-
Accessibilità	+/-	++	+/-
Zone industriali e artigianali	++	++	+/-
Domanda di alloggi	-	+	+
Costi dei trasporti	+/-	+	--
Consumo energetico	+	+	--
<b>Sostenibilità ecologica</b>			
Riduzione della mobilità (in auto)	++	++	--
Riduzione dell'inquinamento, compresa la CO <sub>2</sub>	++	+	--
Aree verdi urbane	-	+	+/-
Biodiversità	+/-	+/-	--
Consumo del suolo	+	+	--
Rischi naturali	-	+	+/-
Cambiamenti climatici	+/-	+	+/-
Consumo delle risorse	+/-		-
Energia rinnovabile	+/-	+/-	+/-
Spazio per la futura ritenzione idrica	+	+	+
Economia circolare	+	+	-
<b>Sostenibilità sociale</b>			
Salute	+/-	+/-	+/-
Alloggi economicamente accessibili	+/-	+/-	++
Equità/inclusione	+/-	+	--
Spazio pubblico e ricreativo	+/-	+	+/-
Varietà (multipiano, periferico ecc.)	+	+	+
Aree a uso misto	+	++	-
Soddisfazione per l'ambiente domestico	-	+	++

Fonte: SUPER, 2019. \*Legenda: Gli studi hanno denotato «++: forte impatto positivo»; «+: impatto positivo»; «-: impatto negativo»; «--: forte impatto negativo» ai fini dell'indicatore. «+/-: sono state riscontrate risultanze confliggenti tra gli studi».

## 4

## Mezzi e strumenti per l'urbanizzazione sostenibile

L'urbanizzazione si può guidare in direzioni più sostenibili mediante interventi di amministrazione territoriale e di pianificazione del territorio, quali strategie (per il territorio), strumenti e meccanismi (finanziari, fiscali ed economici) dal livello europeo a quello locale. I partenariati per l'agenda urbana relativi all'economia circolare e all'uso sostenibile del suolo, nonché alle soluzioni basate sulla natura, hanno elaborato un manuale (*handbook*) che fornisce una vasta rassegna e una vasta analisi delle buone pratiche di riuso del suolo urbano (UAP, 2020). Getta le basi per una strategia globale orientata a un nuovo modello di gestione del riuso urbano, sulla base dei principi di un'economia circolare.

Come è stato rilevato, il progetto SUPER dell'ORATE ha inoltre raccolto più di 200 interventi che, in svariate modalità, influenzano l'uso del suolo e, di conseguenza, la sua sostenibilità. Ciascuno degli interventi raccolti è stato descritto sulla scorta di una serie di caratteristiche di base: ad esempio, l'obiettivo e il tipo di strumento. Non sorprende che gli interventi di riqualificazione, il 13 % del totale, siano stati utilizzati più di frequente nelle aree urbane e urbane monocentriche e meno di frequente nelle aree rurali. Fatto ancora più interessante, la valutazione preliminare ha riscontrato che tali interventi sono quelli in assoluto di maggior successo in base agli obiettivi e alle dimensioni sostenibili.

Le aree metropolitane sono caratterizzate da stretti legami economici e sociali tra le loro parti urbane e periferiche, che coinvolgono un buon numero di amministrazioni locali. Ciò implica il fatto che nessun'amministra-

zione locale ha gli strumenti per affrontare autonomamente tutte le sfide e le opportunità all'interno di un'area metropolitana. Pertanto, per affrontare tali sfide complesse mediante l'attuazione di un approccio di pianificazione urbana, è necessaria una commistione di strumenti politici.

Non esiste un quadro unico e sistematico di strumenti politici per l'attuazione efficace di un approccio urbanistico integrato. Sulla base di un'analisi esaustiva della letteratura e delle esperienze di 10 aree metropolitane, il progetto SPIMA dell'ORATE (2018) ha distinto le sei categorie chiave seguenti di strumenti politici: **1) strategici, 2) coordinativi, 3) strutturali, 4) procedurali, 5) finanziari e 6) collaborativi**. Per le 10 aree metropolitane studiate nel quadro del progetto SPIMA, le categorie più importanti di strumenti politici sono gli strumenti politici coordinativi e collaborativi. Entrambe le categorie mirano a favorire un processo di amministrazione condivisa su scala metropolitana e a consentire una miglior integrazione delle responsabilità e delle competenze tra i livelli orizzontale e verticale dell'amministrazione urbana. Gli strumenti politici procedurali/finanziari sono stati quelli meno ampiamente applicabili in assoluto e gli strumenti politici strategici e strutturali si sono classificati in una posizione intermedia.

La tabella 2 presenta gli strumenti politici ritenuti più idonei ad affrontare alcune difficoltà specifiche individuate. Le sezioni successive forniscono maggiori dettagli e esempi in riferimento all'applicabilità dei diversi tipi di strumenti politici.

Tabella 2

### Strumenti politici destinati alle aree metropolitane per affrontare potenzialmente le difficoltà individuate

Difficoltà	Strategici	Coordinativi	Strutturali	Procedurali/ finanziari	Collaborativi
<b>Struttura e sviluppo dello spazio</b>					
Necessità di un assetto territoriale multifunzionale		X	X		X
Riqualificazione delle aree post-industriali	X				X
Pressione sul suolo	X			X	X
Garanzia di un'infrastruttura di trasporti efficiente, della mobilità e dell'accessibilità	X	X	X		X
Periferizzazione (espansione urbana incontrollata)	X	X		X	X
Pressione, da parte dei soggetti sviluppatori edili, al fine dell'espansione urbana incontrollata		X		X	X
<b>Istituzionali</b>					
Necessità di collaborazione multilivello		X	X		X
Mancanza di finanziamenti allo sviluppo metropolitano		X		X	X
Affrontamento della concorrenza intercomunale/ regionale		X	X		X
Conseguimento di una visione condivisa sui piani strategici	X	X			X

Fonte: ESPON SPIMA, 2018.

#### 4.1

### Strumenti strategici

Gli strumenti strategici mirano a elaborare strategie congiunte per il futuro sviluppo delle aree. Il principio comune degli strumenti strategici è che si possono utilizzare per concepire e mettere in uso un insieme di obiettivi politici molteplici e di misure a lungo termine, in modo tale che questi si rafforzino a vicenda nelle varie questioni politiche e ai vari livelli amministrativi di assetto. È possibile raggiungere tale obiettivo mediante la sensibilizzazione politica e il conseguimento di un impegno tra i diversi gruppi di decisori attraverso la costruzione di una visione strategica dello sviluppo metropolitano. Gli strumenti strategici, in generale, si tradurranno in documenti politici integrati quali piani strategici per lo sviluppo metropolitano o piani strategici di coesione territoriale a livello regionale e locale. Quando si utilizzano gli strumenti strategici, occorre prestare particolare attenzione a collegare i piani strategici alla governance improntata ai problemi e a tradurli in un insieme di azioni e risultati specifici nei processi di assetto.

Vantaggi degli strumenti politici strategici:

- garantiscono il sostegno istituzionale a un livello di governo più elevato attraverso lo sviluppo di strategie e visioni comuni in materia di sviluppo territoriale metropolitano;

- mobilitano i vari attori che producono un impatto elevato sul perseguimento della collaborazione metropolitana, ovvero i «gruppi di pressione» più forti, tra cui l'UE e lo Stato nazionale;
- sviluppano quadri politici, comprese agende politiche per la sostenibilità urbana, creano strategie e piani congiunti;
- sostengono le decisioni strategiche di rilevanza nazionale oltre al processo di decentramento e sviluppo delle economie di scala;
- affrontano le rivendicazioni concorrenti nell'assetto territoriale a livello locale; alleviano la tensione tra l'assetto territoriale a livello comunale e l'assetto territoriale al livello superiore mediante la pianificazione strategica e ottengono il sostegno politico nell'affrontare i compromessi e nel facilitare il negoziato tra i proprietari terrieri, le imprese e le amministrazioni locali per portare al massimo i vantaggi pubblici degli sviluppi urbani.

La **pianificazione strategica** funge da base a un approccio di pianificazione olistico, inclusivo, partecipativo e integrato. In presenza di sistemi di governo complessi e con molti portatori di interessi è preferibile utilizzare un approccio strategico. Ciò strutturerà l'interazione tra i soggetti nel processo decisionale, armonizzerà i vari piani e integrerà la trasformazione. La sfida non è soltanto quella di creare e organizzare un piano strategico

per l'area che integri i tre grandi temi della sostenibilità, ovvero economico (per il lucro), sociale (per le persone) e ecologico (per il pianeta), ma anche quella di gestire uno sviluppo di lunga durata. Un piano strategico deve trovare risposte concrete ai problemi attuali nella vita delle persone, il che diventa a sua volta la miglior certificazione dell'efficacia delle sue procedure. Si propone che sia incrementale e adeguabile quando si seguono cinque sfere che convergono e interagiscono fra loro:

1. la **sfera spaziale**, ad esempio, per instaurare la qualità urbana come motore di crescita, elaborare mezzi di collegamento per le aree rurali o contribuire alla conservazione delle risorse culturali e paesaggistiche;

2. la **sfera gestionale** per definire processi e strumenti per gli accordi tra gli attori, volti alla co-pianificazione, al conseguimento e all'attuazione degli obiettivi, nonché all'individuazione di sistemi di valutazione;

3. la **sfera economica** per individuare il capitale necessario che garantisca la fattibilità e per creare valore aggiunto dall'interazione di diversi capitali (finanziario, umano, sociale e territoriale);

4. la **sfera normativa**, per definire norme volte a tutelare le scelte nel tempo o in caso di cambiamenti dei vertici alla guida;

5. la **sfera comunicativa** per promuovere il patto di comunità tra i vari soggetti ai fini di una responsabilizzazione collettiva verso il futuro.

#### CASO 4

### Sviluppo strategico per la conversione del porto di Copenaghen (DK)



Il Consiglio del porto meridionale (Sydhavn) di Copenaghen ha voluto trasformare un'ex area portuale industriale in un moderno quartiere urbano con uffici e nuovi alloggi che attirerebbero nuovi residenti nella città, che sta subendo un invecchiamento.

A metà degli anni Novanta, quando Copenaghen versava in difficoltà economiche, il Sydhavn era stato designato come zona residenziale centrale in un piano comunale. Il progetto era stato concepito **nell'ambito di una strategia più ampia per reinventare la città** e servirsi dei lati delle banchine e delle ex aree portuali per la creazione di ambienti urbani allettanti. La principale logica alla base del progetto era di natura economica, ma comprendeva aspetti sociali (ovvero alloggi allettanti per la classe media e alcuni alloggi sociali) e, in misura minore, anche ambientali. Nel caso in oggetto, il comune non era un proprietario terriero (tuttavia, la società di sviluppo era un proprietario terriero primario) e doveva dipendere da

**organizzazioni private** per sviluppare il terreno e fornire servizi pubblici, il che è stato garantito attraverso diversi accordi ai sensi della legge sull'assetto. Oltre agli strumenti urbanistici previsti per legge, è stato elaborato un piano globale dai principali proprietari terrieri e dal comune, che ha costituito la base per i successivi piani locali. Tale intervento può essere considerato uno strumento di governance «delicata», che non ha un potere formale ma simbolico, rappresentativo e comunicativo.

La trasformazione è stata considerata un successo misto in relazione all'ambito dell'intervento a causa della mancanza di istituzioni culturali e spazi ricreativi. Ciò può essere spiegato in parte con il modello progettuale istituzionale e con l'approccio orientato al mercato. Il conseguimento degli obiettivi di uso sostenibile del suolo è stato ritenuto abbastanza riuscito, in quanto il progetto ha generato un'area urbana densa su un sito dismesso.

Fonte: ESPON SUPER, 2019.

Il riuso di spazi e edifici può essere ritenuto una delle **strategie per la circolarità**. Rientra nel gruppo delle strategie circolari che sono meno radicali ma contribuiscono a ridurre il consumo di materie prime e di risorse e hanno, pertanto, un impatto positivo sul nostro ambiente, prolungando la vita dei prodotti e dei loro componenti. Il progetto CIRCTER dell'ORATE (2019) ha segnalato che è fondamentale collegare tale strategia con azioni politiche chiare e che il finanziamento significa proprietà della

strategia e raccolta di consenso politico. Coinvolgere i vertici delle pubbliche amministrazioni, quali i presidenti delle regioni, i sindaci o i prefetti, conferirebbe maggior peso al processo di definizione delle priorità. Naturalmente, a seconda del contesto regionale, gli esiti di tale fase possono essere ulteriormente sottoposti ai processi legislativi politici regionali o locali nei consigli comunali o nei consigli regionali, che possono fornire l'approvazione finale della strategia.



## CASO 5

## Riqualificazione nell'ambito della strategia per l'economia circolare di Maribor (SI)



La città di Maribor intende realizzare la riqualificazione urbana mediante investimenti pubblici e privati negli spazi pubblici e complementari per aumentare la qualità della vita dei cittadini. Inoltre, essa mira ad attivare il potenziale sociale ed economico locale attraverso la creazione di progetti che coinvolgono modelli aziendali circolari e la produzione alimentare locale. Infine, intende sviluppare ulteriormente la mobilità urbana sostenibile mediante lo sviluppo di un'infrastruttura urbana di piste ciclabili e di trasporti pubblici multimodali.

A giugno 2018 il consiglio comunale di Maribor ha approvato la propria strategia per l'economia circolare. L'idea alla base di tale strategia è un sistema modulare per la gestione di tutte le risorse disponibili nel comune e nell'ambiente urbano più ampio. Uno dei sette pilastri della strategia è correlato alla riqualificazione urbana.

Fonte: ESPON CIRCTER, 2019.

## 4.2

## Strumenti coordinativi

Gli strumenti coordinativi fanno riferimento all'istituzione di organismi di coordinamento appositi per la preparazione comune di piani e strategie. Il principio comune degli strumenti coordinativi è che si possono utilizzare per l'istituzione di organismi volti a coordinare gli sviluppi metropolitani a tutti i livelli dell'amministrazione politici e amministrativi. Tale obiettivo può essere raggiunto mediante l'attuazione di un processo decisionale coordinato: coordinamento centralizzato/decentrato o multilivello. Gli strumenti coordinativi, in generale, si tradurranno in autorità di supervisione: ad esempio, un organismo metropolitano, comitati interorganizzativi o organismi gestionali. Quando si utilizzano gli strumenti coordinativi, occorre prestare particolare attenzione al raggiungimento di un coordinamento efficiente tra le istituzioni, che determini pratiche di assetto condivise tra i dipartimenti specializzati e i livelli di amministrazione.

I vantaggi degli strumenti politici coordinativi comprendono:

- l'istituzione di organismi di coordinamento per guidare il processo di sviluppo metropolitano attraverso la mobilitazione di vari livelli di governo al fine di coordinare le azioni o le strategie;
- la cessione di funzioni che richiedono una determinata competenza e collaborazione e non sono disponibili a livello locale per un organismo di coordinamento, con i vertici locali rappresentati, mentre i comuni rimangono comunque indipendenti con i propri sindaci;
- attraverso il coordinamento che mobilita e organizza gli attori interessati nell'elaborazione di piani per l'uso del suolo, avviando negoziati tra proprietari terrieri, imprese e amministrazioni locali.

La governance multilivello e multi-ente risulta essere una caratteristica fondamentale nei progetti di riqualificazione delle città. Per questo motivo, è necessario il coordinamento sia orizzontale (intercomunale) che verticale (multilivello). Al fine di ottenere una pianificazione metropolitana prolungata e rafforzata nel tempo, sono necessari sia un ambiente collaborativo tra le amministrazioni locali che politiche e iniziative ben allineate tra i livelli delle amministrazioni. Ciò tende ad avere una dimensione sia politica che tecnica nell'assetto territoriale e nel processo decisionale e richiede canali di comunicazione ben consolidati e accettati per sincronizzare strategie e piani territoriali diversi. I piani delle amministrazioni di livello superiore devono essere coerenti con i piani delle amministrazioni locali e le decisioni a livello metropolitano dovrebbero rispecchiarsi anche nei piani territoriali locali, sulla base di consultazioni strette e iterative e di un processo di governance condiviso.

Indipendentemente dal fatto che il processo sia principalmente dal basso verso l'alto o viceversa, saranno le componenti locali a essere maggiormente interessate da qualsiasi **nuovo assetto istituzionale metropolitano**. La cooperazione tra le amministrazioni locali può essere incoraggiata da incentivi o anche obbligatoriamente richiesta da un'amministrazione regionale o nazionale mediante sistemi intergovernativi, quadri giuridici o incentivi finanziari specifici. Tuttavia, le esperienze delle città dimostrano che nessun meccanismo di governance diviene efficace e sostenibile se le amministrazioni locali coinvolte non sostengono attivamente tali meccanismi.

## CASO 6

## Pianificazione (assetto) mediante il coordinamento degli agglomerati comunali in Francia (FR)



Il modello francese per la pianificazione mediante il coordinamento degli agglomerati comunali è un esempio innovativo che combina elementi dall'alto verso il basso e viceversa: il livello nazionale crea il quadro giuridico per

la cooperazione intercomunale strategica. L'adesione a tali organismi resta una decisione volontaria dei comuni.

Fonte: ESPON SPIMA, 2018.

La governance metropolitana condivisa è ritenuta la via da seguire per far fronte al fatto che i processi decisionali e il potere democratico potrebbero non rispecchiare la realtà degli sviluppi territoriali attuali. La «vita reale» potrebbe già essere andata al di là delle strutture governative formali dell'assetto territoriale. Esiste l'esigenza di passare da tali sole strutture formali a modalità di governance condivise, che consentano la collaborazione sugli effettivi sviluppi funzionali urbani nelle aree metropolitane. Attualmente, le giurisdizioni amministrative in tutta Europa non corrispondono alle geografie funzionali, il che comporta una frammentazione delle politiche pubbliche e una discrepanza tra le geografie politiche e le geografie delle reti di mutue relazioni tra persone e imprese, dalla scala locale a quella mondiale. Un **approccio funzionale** alla governance urbana evita tale distorsione e porta con sé un maggior risalto delle istituzioni politiche legate a territori con confini «meno rigidi» o senza confini, delineati secondo un settore politico dato e sovrapposti ad altre aree funzionali e su diverse scale.

L'ORATE è sempre stato un forte sostenitore di un approccio funzionale nell'assetto. Tale approccio consente di incanalare e dirigere i processi di sviluppo su scale geografiche che non sono vincolate da confini amministrativi bensì che riflettono le realtà delle interconnessioni crescenti tra i luoghi sulla base della mobilità di persone, beni e servizi. L'approccio funzionale necessita di una maggior cooperazione tra i luoghi e, a sua volta, ne stimola le prospettive di sviluppo in almeno due modi:

- consente loro di aumentare la base di risorse necessaria a soddisfare i bisogni di benessere delle persone;
- garantisce l'efficienza degli investimenti mediante il loro uso coordinato e evita investimenti dispendiosi/sovrapposti.

Pertanto, l'approccio funzionale nell'assetto, nella governance e nelle politiche di investimento contribuisce a promuovere il potenziale di sviluppo dei luoghi, anche facendo fronte alla mobilità del lavoro in uscita e alla fuga dei cervelli ed adattandosi ad esse, attraverso una governance più efficiente e multilivello che reagisca alle sfide dello sviluppo in modo più olistico e inclusivo.

## CASO 7



## Approccio strategico e funzionale per la riqualificazione a Torino (IT)

Il consiglio comunale della città metropolitana di Torino mira a trasformare e a riequilibrare la città da zona industriale a zona turistica e d'attrazione. La sfida chiave che si pone è introdurre una strategia di riqualificazione basata su un appiattimento delle gerarchie, sulla collaborazione intersettoriale e sul coordinamento degli sforzi tra tutti i 316 comuni.

Nel 2014, in Italia, sono state istituite per legge 10 città metropolitane. La città metropolitana di Torino (CMT) è una di queste. Si prevede che la nuova area della CMT presenti una chiara suddivisione delle aree territoriali basata sulla funzionalità, che determini una frammentazione locale ridotta, una struttura territoriale più coerente delle funzioni e dei flussi e una rappresentazione più democratica delle diverse aree spaziali all'interno del territorio vasto della CMT. Un complesso processo analitico

che considera molti confini e molte strutture esistenti diversi ha determinato una divisione formale della CMT in 11 **zone omogenee** (non conformi alla tipologia dell'OCSE/della CE delle zone urbane funzionali).

L'autorità della CMT ha un ruolo di pianificazione strategica e una funzione di coordinamento tra tutti i comuni all'interno della CMT stessa ed è responsabile dello sviluppo strategico globale del territorio. A novembre del 2015 è stato avviato il processo per la preparazione del piano strategico metropolitano (PSM), che affronta le esigenze fondamentali della comunità metropolitana e offre soluzioni dei problemi chiave. Secondo le previsioni, il PSM si svilupperà come approccio globale e integrato alla pianificazione e allo sviluppo metropolitani (urbani).

Fonte: ESPON SPIMA, 2018.

## 4.3

### Strumenti strutturali

Gli strumenti politici strutturali implicano il potenziamento della collaborazione tra le autorità competenti mediante la ristrutturazione dei dipartimenti per l'assetto, in modo tale che siano in grado di coordinare gli sforzi con gli altri dipartimenti in modo più efficace. Il principio comune degli strumenti strutturali è che si possono utilizzare per formalizzare relazioni, competenze e responsabilità tra tutte le strutture settoriali delle amministrazioni. È possibile conseguire tale obiettivo adeguando le nuove strutture organizzative (dipartimenti, gruppi di esperti) per affrontare lo sviluppo metropolitano nelle prassi amministrative delle autorità regionali e locali. Gli strumenti strutturali, in generale, si tradurranno in strutture organizzative unificate e/o in un'efficace distribuzione delle responsabilità tra le varie organizzazioni/unità delle autorità regionali e locali e di altre istituzioni pertinenti. Quando si utilizzano gli strumenti strutturali, occorre prestare particolare attenzione alla scelta di un cambiamento strutturale adeguato ed efficace nelle amministrazioni regionali e locali, che possa fornire le capacità necessarie alla pianificazione urbana.

I vantaggi degli strumenti politici strutturali comprendono:

- l'istituzione di un'adeguata struttura istituzionale che sostenga il passaggio da un sistema di governo rigido (gerarchico) a un governo condiviso orizzontale;
- l'istituzione di strutture istituzionali chiare, quali organismi unici (dipartimenti, consigli ecc.), per la governance metropolitana potrà consentire un coordinamento, una collaborazione e una comunicazione migliori tra le istituzioni e gli attori interessati.

Una **nuova istituzione metropolitana** o struttura istituzionale metropolitana acquisirà efficacia se avrà responsabilità definite chiaramente (cioè non sovrapposte, di facile comprensione ecc.). Il ruolo di un'istituzione metropolitana dovrebbe essere chiaramente collegato alle attività degli altri attori locali e degli altri livelli di amministrazione locali. Le nuove istituzioni metropolitane, soprattutto se non elette dalle comunità locali bensì nominate da un livello di amministrazione più elevato, possono ingenerare una «distanza» tra amministrazione e cittadini. Con un'amministrazione metropolitana di secondo livello, è fondamentale garantire che il pubblico sia ben informato e possa facilmente individuare le responsabilità della sua amministrazione locale e della sua amministrazione a livello metropolitano, al fine di farle restare responsabili (tenute a render conto).

Qualsiasi nuovo assetto istituzionale a livello metropolitano deve essere sostenuto da **meccanismi finanziari** concordati. Ciò potrà, ad esempio, includere la condivisione delle spese per i servizi basata su formule, la mobilitazione coordinata delle entrate (attraverso diritti di utenza, imposte sulla proprietà, imposte stanziare a fini specifici ecc.) o il finanziamento congiunto (oppure la mobilitazione congiunta dei finanziamenti) per gli investimenti. Tale processo può richiedere un'analisi e negoziati significativi poiché i punti di forza delle fonti di entrate, a disposizione di ciascun'amministrazione locale, possono presentare differenze significative. Nel caso di una nuova autorità regionale o di un'amministrazione a livello metropolitano, è fondamentale che esse abbiano accesso a fonti di finanziamento sufficienti e affidabili affinché adempiano i loro mandati in modo sostenibile.

## CASO 8

## Nuove strutture istituzionali per la riconversione dell'aerodromo di Plzeň (CZ)



Il consiglio comunale di Plzeň ha voluto riconvertire un ex aerodromo (tecnicamente, un'area dismessa), che si estende dal confine della città verso il suo centro, in una base industriale per la città e la regione.

L'ex aerodromo era stato identificato come potenziale area di sviluppo nei primi anni Novanta. Nel 1995 il consiglio comunale di Plzeň ha approvato un nuovo piano regolatore. Al fine di estendere il piano a tutta l'area, doveva essere redatto un **piano urbanistico strategico**. Tale processo rappresentava per la città di Plzeň una novità. Inizialmente la strategia era informale (strategia

tacita), ma si è presto tradotta in politiche ufficiali della città, documenti di programmazione e d'assetto (piano regolatore previsto per legge). Inoltre, **sono state istituite nuove strutture istituzionali**, ad esempio l'Ufficio per l'urbanistica e lo sviluppo della città e la Pilsen Holding, JSC.

La riconversione è stata considerata di successo in quanto sono stati conseguiti gli obiettivi iniziali. La zona industriale è diventata sede di più di 40 aziende e ha creato tra gli 11 000 e i 15 000 posti di lavoro.

Fonte: ESPON SUPER, 2019.

## 4.4

## Strumenti procedurali

Gli strumenti procedurali hanno una funzione restrittiva e di controllo dall'alto verso il basso per quanto concerne la crescita urbana (regolamenti di destinazione dei terreni e di zonizzazione, acquisizione dei terreni, esproprio dei terreni ecc.). Il principio comune degli strumenti procedurali è che si possono utilizzare per istituire meccanismi giuridici obbligatori per la pianificazione urbana (regolamenti per l'istituzione di aree metropolitane, regolamenti per l'uso del suolo previsti per legge ecc.). Tale obiettivo può essere conseguito mediante l'applicazione (e la relativa sorveglianza) di procedure giuridiche specifiche da parte delle amministrazioni regionali e locali, sulla base di normative dall'alto verso il basso e di un processo di conformità. Gli strumenti procedurali si tradurranno, in generale, nella valutazione ambientale e nella valutazione strategica dell'impatto. Quando si utilizzano gli strumenti procedurali, occorre prestare particolare attenzione all'elaborazione di un quadro normativo efficace che possa garantire la conformità tra i diversi piani territoriali (di uso del suolo) delle diverse autorità e sostenere il processo decisionale.

I vantaggi degli strumenti politici procedurali comprendono:

- L'elaborazione di leggi o di meccanismi normativi, da parte del governo nazionale o dell'amministrazione regionale, dedicati alla pianificazione urbana può fun-

gere da base per la legittimazione della condizione giuridica delle aree metropolitane. In alcuni casi, un approccio legislativo dall'alto verso il basso può essere il presupposto necessario a stabilire competenze chiare nella pianificazione urbana.

- Anche se esistono piani territoriali o strategie territoriali lungimiranti a livello metropolitano, l'attuazione di tali piani può essere debole. Si possono utilizzare meccanismi normativi specifici per migliorare il processo di attuazione a livello locale. Comprendono diverse categorie di piani territoriali, regimi specifici per l'uso del suolo, strumenti di acquisizione dei terreni, meccanismi di condivisione fiscale, sistemi di bonus fiscali, finanziamenti per grandi investimenti infrastrutturali e progetti pilota (a livello transfrontaliero).

Le misure normative o procedurali sono uno degli strumenti politici più importanti che può avere un'efficacia notevole nel raggiungimento di obiettivi o risultati specifici. La transizione verso un'economia circolare, ad esempio, affronta le sfide ambientali che richiedono un forte intervento statale. Gli strumenti normativi, quali la **fissazione di limiti o di obiettivi**, possono essere determinanti nel promuovere tale transizione. La fissazione degli obiettivi per lo sviluppo delle aree dismesse, preferendole ai terreni verdi, per la messa al bando di prodotti o materiali non sostenibili ecc., può essere applicata a livello sia locale che nazionale.

**CASO 9****Obiettivo di sviluppo delle aree dismesse nel Regno Unito**

Il governo del Regno Unito ha fissato l'obiettivo di costruire entro il 2008 almeno il 60 % di tutte le nuove abitazioni su aree dismesse. Nel 2008, lo sviluppo abitativo sulle aree dismesse in tutte le regioni inglesi era quasi pari all'80 %. Nonostante l'immenso successo quantitativo, è

stato rilevato che i modelli e l'ampiezza del riutilizzo delle aree dismesse ai fini dello sviluppo abitativo variano notevolmente da una regione inglese all'altra.

Fonte: SUPER, 2019.

Il riutilizzo di spazi e edifici comporta anche la gestione dei rifiuti da costruzione e demolizione che sono potenzialmente riutilizzabili. Il **riutilizzo dei rifiuti da costruzione e demolizione** è attuabile dal punto di vista economico e ambientale soltanto a livello assai locale, a causa del loro grande volume e degli elevati costi del loro trasporto che comportano impatti ambientali potenzialmente negativi. Tuttavia, la qualità dei prodotti riutilizzati, riciclati, rigenerati e

riparati è fonte di crescente preoccupazione. Le misure normative intendono garantire la qualità di tali prodotti, dei loro processi, di ciò che contengono ecc., al fine di una miglior promozione dei prodotti realizzati con materiali secondari. Un caso consolidato e riuscito di tale azione proviene dai Paesi Bassi e riguarda il riutilizzo dei rifiuti da costruzione e demolizione nei progetti di costruzione stradale.

**CASO 10****Regolamentazione della qualità dei rifiuti da costruzione riciclati nei Paesi Bassi**

Il principale motore del riciclaggio nei Paesi Bassi è il solido quadro legislativo che vieta lo smaltimento in discarica di molti flussi di rifiuti, tra cui i rifiuti da costruzione e demolizione. L'uso sicuro di materiali riciclati nella costruzione stradale (e in altre applicazioni nel suolo o su di esso) è disciplinato dal **decreto sulla qualità del suolo**, che fissa i valori limite per la lisciviazione. Inoltre, diversi atti legislativi (ad esempio, in materia di amianto) garantiscono che agli impianti di riciclaggio giungano solo i rifiuti inerti non pericolosi. Durante il processo di accettazione all'ingresso dell'impianto di riciclaggio è eseguito un controllo finale per monitorare i rifiuti in entrata.

I requisiti per l'utilizzo dei materiali nella costruzione stradale sono stabiliti in **un orientamento nazionale**, le cosiddette disposizioni «RAW standard». Gli inerti riciclati

soddisfano tutti i requisiti per un'applicazione sicura nella costruzione stradale in quanto la lavorazione di materiali riciclati di buona qualità inizia molto prima della demolizione. Inoltre, grazie all'obbligo di utilizzare principalmente rifiuti da costruzione e demolizione riciclati al posto di materiali vergini provenienti dagli alvei o dalle cave nelle gare d'appalto per la costruzione di strade pubbliche, si è creato un mercato ampio e stabile. Ad oggi, nei Paesi Bassi, è riciclato quasi il 100 % dei rifiuti da costruzione e demolizione.

Insegnamenti appresi: la garanzia della qualità del materiale secondario è importante per costruire la fiducia dei consumatori nell'economia circolare.

Fonte: ESPON CIRCTER, 2019.

La direttiva dell'Unione europea sulla prestazione energetica nell'edilizia (Commissione europea, 2010) mira a ridurre l'impatto ambientale causato dal consumo energetico del settore pubblico attraverso gli **appalti pubblici verdi** (APV). Gli APV possono dare impulso alla domanda di materiali, prodotti e servizi circolari, sia durante la fase di costruzione di un progetto - ad esempio, edifici e strade - che durante la vita del progetto, ad esempio, ristrutturazione e materiali di consumo. L'edilizia è uno dei settori chiave che gli APV interessano, con criteri tesi a includere sia le materie prime - ad esempio, legno, alluminio, acciaio, calcestruzzo e vetro - che i prodotti da costruzione - ad esempio, finestre, rivestimenti per pareti e pavimenti, impianti di riscaldamento e raffrescamento - gli

aspetti operativi e di fine vita degli edifici, i servizi di manutenzione ed esecuzione in loco dei contratti di lavoro. I criteri degli APV dell'UE possono essere utilizzati per facilitare l'inclusione dei requisiti verdi nella documentazione dei bandi di gara pubblici. L'utilizzo dei criteri degli APV nel processo di riuso di spazi e edifici può promuovere la progettazione ecocompatibile e la progettazione per la riciclabilità, la responsabilità estesa del produttore, la prevenzione dei rifiuti, il riuso e la ristrutturazione. La piattaforma della Commissione europea per gli APV<sup>1</sup>) offre molte risorse approfondite, molte buone pratiche e molti orientamenti sul modo in cui innovare in direzione degli appalti circolari.

## CASO 11

### APV per la riqualificazione urbana a Torino (IT)



Nel 2011, la città di Torino ha elaborato un ambizioso e articolato insieme di orientamenti ambientali per la riqualificazione del quartiere Barriera di Milano. Tale programma integrato per lo sviluppo urbano ha riguardato 15 progetti edili, a fronte di un costo di investimento totale di 35 milioni di EUR.

Per tutte le attività di appalto relative al programma di riqualificazione sono stati elaborati due tipi di criteri ambientali. Il primo tipo di criteri era relativo al miglioramento dell'ambiente locale e influenzava significativamente la progettazione al fine di migliorare la fruibilità dello spazio finale, interessando il comfort ambientale globale e migliorando l'abitabilità dell'area: riguardava inoltre aspetti quali la gestione delle acque piovane superficiali, l'utilizzo di alberi autoctoni, di tetti e facciate verdi e la durabilità dei materiali utilizzati per i rivestimenti

delle superfici. Il secondo tipo di criteri era relativo alle ripercussioni del ciclo di vita degli elementi costruttivi e riguardava aspetti quali l'uso di materiali riciclati e i requisiti energetici dei sistemi di riscaldamento e illuminazione. Tali criteri sono stati inclusi nelle procedure di gara per promuovere la scelta di prodotti, tecniche e tecnologie il più possibile innovativi e rispettosi dell'ambiente.

Uno dei progetti edili è stato lo sviluppo del nuovo parco urbano di Spina 4, su un'area di 43 000 m<sup>2</sup> in precedenza occupata da edifici dell'industria automobilistica. Sono state incluse nel progetto molte caratteristiche sostenibili, sulla base dell'insieme di orientamenti ambientali, quali i pannelli fotovoltaici, le pavimentazioni fotocatalitiche, l'illuminazione a diodi a emissione luminosa (LED) e l'utilizzo di materiali riciclati.

Fonte: SCI-Network, 2012.

## 4.5

### Strumenti finanziari

Gli strumenti finanziari disciplinano gli sviluppi mediante sistemi tributari, fiscali o di sovvenzioni, quali l'imposta sulla proprietà o sull'uso del suolo e le misure compensatrici per i proprietari terrieri. Il principio comune degli strumenti finanziari è che si possono utilizzare per dirigere i meccanismi giuridici obbligatori per la pianificazione urbana (regolamenti a base fiscale ecc.). Gli strumenti finanziari, in generale, si traducono in interventi economici quali diritti, oneri e imposte per l'uso delle risorse naturali e del suolo. Quando si utilizzano gli strumenti finanziari, occorre prestare particolare attenzione all'ela-

borazione di un quadro normativo efficace che possa garantire la conformità tra i diversi piani territoriali (di uso del suolo) delle diverse autorità e sostenere il processo decisionale.

I vantaggi degli strumenti politici finanziari comprendono:

- finanziamenti appositi alla cooperazione metropolitana, a condizione che le autorità regionali e locali possano svolgere un ruolo cruciale nell'avvio dell'approccio di pianificazione territoriale metropolitana;
- l'istituzione di stimoli economici reciprocamente vantaggiosi per l'avvio di un approccio di pianificazione metropolitana;

1 Si veda: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/>

- l'acquisizione di finanziamenti sufficienti a sostenere negoziati e processi di consultazione più ampi;
- l'introduzione di un sistema fiscale equilibrato per ridurre la concorrenza fiscale.

Il riassetto delle aree dismesse, rispetto allo sviluppo dei terreni verdi, è spesso attuabile in modo marginale o non

economicamente attuabile. Per aumentarne la competitività, è necessaria l'attuazione di un pacchetto completo di misure che comprendano incentivi economici, giuridici e fiscali. Nel periodo dal 2000 al 2006 i **fondi strutturali** spesi per l'UE a 25 sono stati pari a 2,25 miliardi di EUR per il risanamento dei siti industriali e a circa 2 miliardi di EUR per il risanamento delle aree urbane.

## CASO 12

### Utilizzo dei fondi dell'UE per la riqualificazione urbana a Łódź (PL)



La città di Łódź è rimasta a lungo senza piani territoriali locali, fatto considerato un grave problema: in particolare, per il centro della città. Motivate dalla possibilità dei finanziamenti dell'UE per il rilancio, le autorità locali hanno tentato di avviare una pianificazione territoriale locale. È stato costituito il Comitato per il rilancio, composto da

diversi portatori di interessi (organizzazioni non governative - ONG, residenti, imprenditori ecc.), ed è stato adottato il Programma locale di rilancio. Il risultato è stato un'attuazione riuscita di vari grandi investimenti finanziati dall'UE.

Fonte: ESPON COMPASS, 2018.

Attraverso l'integrazione dell'economia circolare nei progetti di riqualificazione urbana sarebbe possibile ottenere l'accesso ai flussi finanziari regionali, nazionali ed europei relativi alla strategia regionale per la ricerca e l'innovazione

volte alla specializzazione intelligente (RIS3). Inoltre, sarebbe possibile ampliare il coinvolgimento attivo dei portatori di interessi in azioni e progetti innovativi.

## CASO 13

### Utilizzo dei finanziamenti Interreg a sostegno della comunicazione per quanto concerne il riassetto delle aree dismesse a Norrköping (SE)



Il comune di Norrköping, una città di medie dimensioni nella regione di Östergötland, intendeva riconvertire la sua area portuale interna vicina alla stazione ferroviaria e trasformarla in un allettante quartiere urbano dalla buona accessibilità ferroviaria. Tale progetto di riassetto dell'area dismessa orientato al transito ha richiesto obbligatoriamente la bonifica del suolo contaminato nella suddetta area.

Per rendere visibile l'inquinamento sotterraneo, è stato creato un nuovo strumento utilizzando i **finanziamenti**

**Interreg**. Tale strumento consente visualizzazioni tridimensionali (3D) al di sotto del livello del suolo. Il collaudo dello strumento con oltre 400 partecipanti ha prodotto buoni risultati. Lo strumento può essere utilizzato nei processi di assetto e pianificazione e decisionali come piattaforma per la comunicazione tra i diversi portatori di interessi (cittadini, soggetti addetti all'assetto e alla pianificazione, soggetti sviluppatori, politici).

Fonte: ESPON COMPASS, 2018.

La riqualificazione può comportare costi significativi e, senza fonti pubbliche di finanziamenti, le città possono rendersi dipendenti dal settore privato. Da un lato, ciò rischia di fare assegnamento su forme speculative di sviluppo che possono avere o meno successo. Dall'altro, un'eccessiva dipendenza dai finanziamenti del settore privato può tradursi in rischi legati all'inclusività degli usi e al consenso dei cittadini.

I finanziamenti diretti, compresi i prestiti, i sussidi e le sovvenzioni per progetti, imprese e infrastrutture, rappresentano uno strumento comunemente utilizzato in tutti i paesi e applicato da governi e amministrazioni di ogni livello. Le regioni e le città possono adeguare gli strumenti di finanziamento per sostenere lo sviluppo di aree dismesse o progetti di riqualificazione urbana. La maggior parte dei progetti di riqualificazione studiati dal progetto ENSURE dell'ORATE è risultata avere una **combinazione di finanziamenti pubblici e privati** alla base della sua riqualificazione.

## CASO 14

## Combinare i finanziamenti pubblici e privati per la riqualificazione a Brest (FR)



A Brest, la chiusura di alcune attività navali e della marina militare ha lasciato spazio a una preziosa riqualificazione di aree prossime al centro urbano. Sono stati preparati documenti di programmazione e d'assetto per la riqualificazione e la flessibilità dei piani, come pure un ampio consenso tra i portatori di interessi, ha concorso a gettare le basi per un'attuazione positiva.

La città metropolitana di Brest (*Brest Métropole*) è stata in grado di attirare finanziamenti provenienti dai livelli amministrativi superiori dedicando personale al posizionamento della città ai fini di **vari programmi di finanziamento**: in particolare, a livello nazionale ed europeo. Inoltre, la condizione giuridica di zona d'assetto concertato nell'area del porto commerciale ha fatto sì che i proprietari terrieri dovessero pagare un'«**imposta d'assetto**» sui loro progetti immobiliari, il che ha consentito al settore pubblico di raccogliere fondi per la riqualificazione delle infrastrutture pubbliche della zona (strade, marciapiedi ecc.). Il finanziamento dei progetti, oltre a ciò, ha spesso coinvolto una varietà di attori pubblici a diversi

livelli, sotto la spinta della capacità di *Brest Métropole* di commercializzare tali opportunità per attirare **finanziamenti privati da investitori e soggetti sviluppatori immobiliari**. Sebbene i finanziamenti pubblici fossero il motore, sono stati necessari finanziamenti privati per sviluppare proprietà immobiliari e attività private, compresi uffici, abitazioni e negozi. **Tale combinazione di finanziamenti sovranazionali, nazionali e regionali è risultata costituire un catalizzatore chiave.**

Sono stati raggiunti gli obiettivi più generali e complessivi e i risultati previsti: ad esempio, la riqualificazione di aree dismesse, la creazione di nuove funzioni urbane sul lungomare e il mantenimento di attività portuali marine prescelte. Tuttavia, non tutti i piani sono stati concretizzati, come ad esempio le aree verdi programmate nel porto commerciale e tutte le visuali libere programmate tra la città e la zona marittima e portuale a causa della costruzione di edifici più alti di quanto programmato.

Fonte: ESPON ENSURE, 2019.

Il progetto ENSURE dell'ORATE raccomanda il potenziamento di un modello finanziario efficiente, innovativo e complesso per sostenere la riqualificazione delle città portuali. Per i progetti di riqualificazione, in generale, è importante equilibrare i finanziamenti del settore pubblico e del settore privato quando si mette in atto un modello finanziario efficiente, innovativo e complesso. Ciò porta a rammentare che, nell'attrarre diverse tipologie di finanziamento, è fondamentale la tempistica e che la disponibilità di finanziamenti è sempre temporalmente aleatoria e dipende dai cicli economici e dalla salute delle finanze pubbliche. Per un progetto di riqualificazione di successo è fondamentale combinare efficacemente i finanziamenti sovranazionali, nazionali e regionali, nonché gestire la coerenza complessiva e l'attuazione duratura del progetto.

L'utilizzo di **incentivi fiscali** o la promozione di tipi specifici di attività d'impresa o di investimenti in attività economiche è piuttosto diffuso/a in molti paesi. I governi hanno iniziato a studiare l'uso di tali strumenti per sostenere le attività economiche verdi; ad esempio, adesso sono a

disposizione incentivi fiscali per includere tecnologie pulite nel processo produttivo nei Paesi Baschi, nei Paesi Bassi, nel Regno Unito ecc. Le regioni e le città possono, all'interno del loro sistema fiscale locale, applicare incentivi fiscali per promuovere gli investimenti nelle imprese circolari e nelle tecnologie circolari.

Il progetto SPIMA dell'ORATE ha rivelato che l'incoraggiamento soltanto a livello nazionale o regionale è spesso insufficiente per conseguire un cambiamento concreto nelle aree non sostenibili. È spesso necessario **progettare incentivi** per i progressi della governance metropolitana e gli incentivi più forti tendono ad essere legati ai finanziamenti. Le eventuali modifiche o gli eventuali miglioramenti delle attuali politiche o degli attuali quadri per l'assetto territoriale e/o per i finanziamenti del livello di amministrazione locale devono essere (o dovrebbero essere) presi in considerazione contemporaneamente, per garantire che tali politiche siano ben allineate a tutti i livelli di amministrazione.



## CASO 15

## Incentivi per aumentare l'inverdimento dei tetti a Linz (AT)



Nel corso degli anni Sessanta e Settanta Linz ha vissuto un boom economico con un elevato degrado ambientale, che ha determinato una drammatica perdita di spazi verdi e una diminuzione della qualità della vita.

Il piano comunale per gli spazi verdi del 1984 prevedeva, tra l'altro, **incentivi** per aumentare l'inverdimento nelle aree edificate al fine di ridurre l'inquinamento atmosferico. Si basava sui quattro pilastri seguenti: 1) una solida ricerca di base, 2) piani urbanistici giuridicamente vincolanti, 3) sostegno finanziario e 4) informazioni e pubbli-

cità. Il piano è stato solidamente fondato su strumenti previsti per legge mentre, a livello regionale, è stata perseguita una pianificazione più informale sotto forma di forum regionali.

Con l'aiuto di tale piano e degli incentivi, la città di Linz si è trasformata in una città post-industriale e dal 2008 è ufficialmente riconosciuta come la città capofila dei tetti verdi in Austria.

Fonte: ESPON SUPER, 2019.

## 4.6

### Strumenti collaborativi

Gli strumenti collaborativi mirano a instaurare sforzi di collaborazione specifici - a parità di partecipazione di tutti i portatori di interessi che ne sono toccati - che determinino accordi relativi a un piano specifico.

Il principio comune degli strumenti collaborativi è che si possono utilizzare per instaurare processi di collaborazione tra una vasta gamma di attori, con l'obiettivo finale di raccogliere le sfide dello sviluppo metropolitano. È possibile conseguire tale obiettivo coinvolgendo più attori in un processo di pianificazione urbana (attraverso tutti i livelli di amministrazione e tutti i settori politici) mediante la consultazione, la comunicazione e la negoziazione tra gli attori. Gli strumenti collaborativi, in generale, si traducono in istituzioni collaborative con la partecipazione di più attori. Quando si utilizzano gli strumenti collaborativi, occorre prestare particolare attenzione a garantire una comunicazione efficace e continua e la costruzione del consenso tra più attori, in contesti istituzionali in evoluzione ininterrotta e nei processi decisionali.

I vantaggi degli strumenti politici collaborativi comprendono:

- il sostegno al coinvolgimento, alla partecipazione e alla comunicazione tra gli attori attraverso le strutture amministrative di governance frammentate, al fine di rafforzare l'interazione degli attori e il conferimento agli stessi del potere di innestarsi in reti di amministrazione condivisa per la previsione strategica, la pianificazione e l'attuazione degli sviluppi metropolitani;
- la mobilitazione degli sforzi di collaborazione esistenti, quali i problemi di trasporti ingranditi proporzionalmente oltre i confini delle città, ai fini dell'avviamento di una cooperazione in altre problematiche politiche;

- la creazione di un impulso dall'alto verso il basso e dal basso verso l'alto ai fini della collaborazione mediante un riconoscimento formale, un sostegno finanziario o accordi di collaborazione stabiliti dagli attori delle amministrazioni:

- Dall'alto verso il basso: se esistono conflitti di interessi complessi che potranno avere un impatto su territori più vasti, è importante il ruolo del governo nazionale nell'avvio della collaborazione.
- Dal basso verso l'alto: i gruppi di comuni più piccoli, comprese le comunità e le imprese, possono essere mobilitati in un approccio dal basso verso l'alto in merito a una questione politica o a una zona, che può anche essere esteso a livello degli altri attori e del governo.

Il coinvolgimento di tutti gli attori interessati nel processo è fondamentale per garantire il successo dell'attività di riqualificazione. Un primo passo è la comprensione di chi siano i principali attori, partner e portatori di interessi con cui lavorare e perché lo siano; quali sono le loro relazioni e le loro opinioni sulle sfide e le opportunità metropolitane? Occorre considerare non solo gli attori governativi attraverso vari livelli e settori politici, ma anche i gruppi residenti, le imprese, le ONG, i gruppi ambientalisti, gli istituti di ricerca ecc. Un secondo passo è la determinazione del modo in cui i portatori di interessi possano essere mobilitati per il progetto di riqualificazione e di quello che il progetto contenga per loro. Il coinvolgimento dei portatori di interessi dovrebbe iniziare il prima possibile: ad esempio, attraverso sondaggi di opinione e dialoghi sulla progettazione dello stesso processo. Possono sussistere situazioni particolari in cui si dovrebbero compiere sforzi più concertati nella ricerca di opinioni e riscontri dei portatori di interessi locali, attraverso vari strumenti e mezzi di comunicazione. È di particolare importanza che gli eventuali costi o benefici siano comunicati in termini chiari e che sia spiegato qualsiasi impatto

sui residenti (ad esempio come utenti dei servizi pubblici, come contribuenti, come elettori), nonché del modo in cui il pubblico avrà accesso a qualsiasi processo di nuova governance metropolitana proposto.

Il coinvolgimento dei cittadini è divenuto una componente fondamentale della maggior parte delle attività di assetto e riqualificazione. Ad esempio, a Norrköping (SE) la popolazione è stata coinvolta attraverso la visione di immagini uniche denominate «*Earth Autopsy* (L'autopsia della Terra)»,

oltre che con la tenuta di diverse riunioni e consultazioni delle comunità durante tutto il processo. A Reykjavík (IS) sono state tenute riunioni delle comunità in ogni quartiere della città ed è stato garantito che le richieste dei cittadini fossero ascoltate e, ove possibile, adottate nei piani. A Basilea (CH) è stato sviluppato un gruppo di monitoraggio che comprende cittadini, al pari di altre organizzazioni. Il loro riscontro non è vincolante ma l'amministrazione è comunque obbligata a esaminarlo e valutarlo.

## CASO 16

### Laboratori di progettazione delle politiche per spazi temporanei a Lilla (FR)



La metropoli europea di Lilla (MEL) contava più di 5 000 spazi non occupati, quali aree industriali abbandonate, uffici inutilizzati e abitazioni non occupate, e voleva renderne possibile l'utilizzo temporaneo tramite una gestione interna o tramite una parte terza.

Un gruppo di lavoro sull'utilizzo temporaneo composto da 20 dipendenti pubblici e 4 progettisti ha ricercato un'organizzazione operativa su tale tema. Ha avviato un «**processo di ricerca pilota**» fingendo che fosse già operativo un laboratorio di progettazione delle politiche pubbliche e ha condotto

diversi progetti pilota come esperimenti, determinando la progettazione graduale di una vera e propria struttura di laboratorio di politiche pubbliche.

Durante il processo, il gruppo di lavoro ha goduto anche dell'esperienza della rete URBACT REFILL. Le 10 città incluse in tale rete hanno elaborato una tabella di marcia per l'utilizzo temporaneo. La suddetta tabella di marcia è stata applicata per stabilire una pratica dell'utilizzo temporaneo in città.

Fonte: URBACT, 2020.

Le città coinvolte nel progetto ENSURE dell'ORATE hanno evidenziato chiare tendenze verso i **partenariati pubblico-privato** o altre forme di compartecipazione. Una delle principali ragioni di tale tendenza sono la dimensione, il costo e la complessità dei progetti di riqualificazione delle città con lungomare e portuali. I partenariati pubblico-privato nel quadro di questi progetti sono, in gran parte, collegati alla proprietà terriera. Tuttavia, il ruolo degli attori del settore privato differisce da paese a paese e si presenta all'interno di diversi sistemi di governo, centralizzati e decentrati. Un altro fattore a favore del partenariato pubblico-privato sono le iniziative

private innovative. I **movimenti di avvio di nuove imprese** si sono dimostrati un'importante fonte di innovazione, di opportunità economiche e di potenziale di prosperità e competitività in una regione o in una città. Secondo tale tendenza, può rivelarsi promettente la promozione della sostenibilità e delle innovazioni dell'economia circolare sostenendo gli incubatori e gli acceleratori delle innovazioni che si concentrino su soluzioni e imprese sostenibili. Le pratiche esistenti possono offrire esempi da seguire e insegnamenti alle regioni e alle città che stanno stilando i propri programmi di sostegno all'avvio di nuove imprese.

**CASO 17****Partenariato pubblico-privato nella conversione delle aree dismesse a Plovdiv (BG)**

Nel 2019 è stata lanciata un'idea per sfruttare il potenziale scientifico della città, al fine di sostituire le basi di produzione militare dismesse con un parco industriale ad alta tecnologia. Tale obiettivo è stato conseguito attraverso un **partenariato pubblico-privato** tra comune, Stato e settore delle imprese.

L'obiettivo del progetto è ravvivare gli stretti legami tra istruzione, alta tecnologia e attività economiche promuovendo la cultura come forza trainante e l'industria creativa, avviando partenariati pubblico-privato efficaci per una gestione di successo delle risorse culturali e creando le condizioni per l'istruzione continua. Inoltre, il piano pre-

vedeva un'ulteriore qualificazione dei dirigenti turistici e culturali, nonché l'uso di strategie e modelli di buone prassi ai fini della candidatura a Capitale europea della cultura. Il parco tecnologico «Gladno Pole» intende fornire uno spazio destinato ai risultati all'avanguardia nel quadro della tecnologia agricola e dell'istruzione.

Il progetto promuove una trasformazione sostenibile (economica, ambientale e sociale) di un'area sottosviluppata della città favorendo l'imprenditoria culturale per contrastare la disoccupazione.

Fonte: ESPON SUPER, 2019.

Gli **accordi volontari** tra i governi, le amministrazioni e gli attori del comparto industriale può rappresentare una modalità efficiente per integrare la legislazione in materia di politiche nella propulsione del progresso verso un'economia circolare. Gli accordi volontari e le iniziative volontarie sono ampiamente utilizzati in svariati Stati membri e sono considerati uno strumento eccellente per il coinvolgimento di diversi portatori di interessi. Superano gli

obblighi giuridici e affrontano gli ostacoli normativi ai progetti/investimenti rivolti alla sostenibilità; inoltre, comprendono tecniche di risparmio energetico, un uso efficiente dell'acqua, trasporti sostenibili, materiali da costruzione alternativi e sistemi di produzione sostenibili in agricoltura. Gli accordi volontari possono essere altresì applicati a livello locale o regionale.

**CASO 18****Accordo volontario e obiettivo nel quadro del rinnovamento urbano in Francia (FR)**

All'inizio degli anni 2000 esisteva l'esigenza di ripensare il sistema di assetto territoriale francese alla luce dei nuovi bisogni e delle nuove circostanze economiche. La legge francese sulla solidarietà e il rinnovamento urbano, introdotta nel 2000, si basava sulla coerenza dell'assetto, sulla solidarietà urbana, sullo sviluppo sostenibile e su una miglior integrazione tra uso del suolo e trasporti.

La legge ha decentrato l'assetto verso gli enti locali. Ogni comune aveva la completa libertà di organizzare il proprio sviluppo urbano e di creare le proprie norme edilizie. Erano sostenuti dai servizi statali locali. Inoltre, la legge stabiliva che **almeno il 20 % di tutte le nuove abitazioni**

avrebbe dovuto essere dedicato all'edilizia residenziale sociale. Infine, per ridurre l'uso dei trasporti privati e combattere l'espansione urbana incontrollata, la **legge ha stimolato il coordinamento** della pianificazione delle infrastrutture e dei trasporti pubblici.

La legge è stata ritenuta di minor successo in termini di trasporti pubblici e di decentramento, ma utile per lo sviluppo dell'edilizia residenziale sociale.

Fonte: ESPON SUPER, 2019.

Il coinvolgimento delle città e delle **reti di città** è uno strumento importante per stabilire e consolidare pratiche di analisi comparativa e individuare in quale posizione si trovano le singole città nell'affrontare lo sviluppo metropolitano, le sfide che affrontano e gli approcci migliori per raccogliere tali sfide. Le autorità locali devono essere informate in modo efficace sulle future opportunità per

adeguare gli esempi di sviluppo sostenibile riusciti, i miglioramenti dei servizi o le pratiche economicamente vantaggiose. Sono necessari risorse, tempo e capacità sufficienti per svolgere revisioni delle analisi comparative, come pure per elaborare dati e indici completi per misurare la linea d'azione dello sviluppo metropolitano e l'efficacia della governance metropolitana.

---

## CASO 19

### Utilizzo della rete URBACT come ispirazione per la riqualificazione urbana a Heerlen (NL)



Heerlen era in passato un fiorente centro dell'industria mineraria del carbone ma ha sofferto una crisi economica dopo la chiusura delle miniere. Negli ultimi decenni, Heerlen è tuttavia stata proattiva nel promuovere il rilancio urbano, riunendo diversi portatori di interessi per operare sul miglioramento dell'attrattiva della città.

Heerlen si è unita alla **rete URBACT CityCentreDoctor** per trasformare l'ambizione in azione e stimolare una maggior partecipazione civica. Nel 2016 la città ha costituito un gruppo locale della rete URBACT e ha svolto un'analisi approfondita dei luoghi e un'indagine approfondita sui residenti, individuando le principali sfide e aspirazioni della città. Il comune, insieme ai portatori di interessi locali, ha sviluppato 26 ambizioni di cambiamento tra cui la trasformazione

degli immobili non occupati a favore delle industrie creative, la riprogettazione delle piazze cittadine, la valorizzazione del verde, il restauro delle facciate degli edifici, il sostegno all'arte di strada, il via libera agli eventi pubblici durante tutto l'anno e l'investimento in un «laboratorio cittadino». Il gruppo locale della rete URBACT è stato coinvolto nella realizzazione delle 26 ambizioni.

Le valutazioni dimostrano che il centro della città di Heerlen è diventato più verde e che più persone utilizzano gli spazi pubblici.

Fonte: URBACT, 2019.

## 5 Raccomandazioni politiche

Per aumentare il riuso di spazi e edifici e creare un'urbanizzazione più sostenibile, si raccomandano le seguenti considerazioni:

- Individuare i portatori di interessi pubblici e privati più importanti e **coinvolgere i cittadini e i portatori di interessi di pertinenza** in un processo mirato di generazione delle idee in una fase iniziale. **Elaborare un lungo elenco di idee** e stabilire le priorità nell'ambito di un quadro chiaro del contesto dell'assetto.
- **Definire opportunità, rischi e vincoli** per lo sviluppo futuro e assumere, in fase quasi iniziale del processo, una decisione se mantenere separate le funzioni industriali e urbane oppure fonderle. **Mappare i proprietari terrieri**, individuare i loro interessi specifici nella riqualificazione e valutare i risvolti per le tempistiche della riqualificazione.
- Coinvolgere architetti e progettisti e chiedere **piani di uso del suolo alternativi**. Dedicare il tempo e le risorse necessari alle discussioni e agli ulteriori miglioramenti. Mantenere il coinvolgimento attivo, in questa fase, dei cittadini e degli altri portatori di interessi, compresi i proprietari terrieri e i potenziali investitori.
- Dopo aver preparato un progetto di visione di sviluppo integrato e aver selezionato un piano strategico, preparare uno **scadenario di massima**.
- Decidere quali sono i ruoli e le responsabilità dei vari portatori di interessi pubblici e privati nel quadro del processo. Chiarire **chi gestisce e coordina il processo** e sincerarsi che tale ruolo sia collocato a un livello organizzativo sufficientemente elevato, con un determinato accesso alle risorse finanziarie.
- Disaggregare il piano complessivo e **definire i singoli progetti del piano**. Coinvolgere specialisti tecnici ed economici per un'ulteriore progettazione e per la valutazione dell'attuabilità economica e finanziaria dei singoli progetti e del piano nel suo complesso.
- Garantire che siano a disposizione i necessari **bilanci fondiari e finanziari**. Scoprire quali sono i contributi necessari degli altri enti pubblici e cosa può essere ancora richiesto agli investitori privati. **Prendere in considerazione i potenziali modelli di partenariato pubblico-privato** per l'attuazione e decidere come i progetti possano essere condivisi tra attori pubblici e privati, mantenendo tassi di rendimento economico e finanziario soddisfacenti.
- **Monitorare e valutare regolarmente** l'attuazione nell'ambito delle visioni e degli obiettivi, se possibile come parte integrante dei processi di assetto esistenti. Adeguare il piano, quando occorra, per ottenere un risultato migliore ma tenere il controllo dell'attuabilità finanziaria e economica degli adeguamenti che potrebbero essere negoziati e decisi.

## 6 Riferimenti

ESPON CIRCTER. 2019. *CIRCTER – Circular Economy and Territorial Consequences (L'economia circolare e le conseguenze territoriali)*. <https://www.espon.eu/circular-economy>

ESPON COMPASS. 2018. *COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe (Analisi comparativa dei sistemi di governo territoriale e di assetto del territorio in Europa)*. <https://www.espon.eu/planning-systems>

ESPON ENSURE. 2019. *ENSURE – European Sustainable Urbanisation through port city Regeneration (Urbanizzazione sostenibile europea attraverso la riqualificazione delle città portuali)*. <https://www.espon.eu/ENSURE>

ESPON GRETA. 2019. *GRETA – Green Infrastructure: Enhancing Biodiversity and Ecosystem Services for Territorial Development (Le infrastrutture verdi: valorizzazione della biodiversità e dei servizi ecosistemici per lo sviluppo territoriale)*. <https://www.espon.eu/green-infrastructure>

ESPON SPIMA. 2018. *SPIMA – Spatial Dynamics and Strategic Planning in Metropolitan Areas (Dinamiche degli spazi e assetto strategico nelle aree urbane)*. <https://www.espon.eu/metropolitan-areas>

ESPON SUPER. 2020. *SUPER – Sustainable Urbanization and Land-use Practices in European Regions (L'urbanizzazione sostenibile e le prassi di uso del suolo sostenibile nelle regioni europee)*. <https://www.espon.eu/super>

Commissione europea. 2011. *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Tabella di marcia per un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*. COM(2011) 571 definitivo, Bruxelles, 20.9.2011. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0571:FIN:IT:PDF>

Commissione europea. 2010. *Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia*. Bruxelles, 24.12.2010. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0031&qid=1634212687844&from=IT>

SCI-Network. 2012. *Urban regeneration in Turin with high environmental standards, Italy (Riqualificazione urbana con norme ambientali elevate a Torino, Italia)*. <https://sci-network.eu/snapshots/urban-regeneration-in-turin-with-high-environmental-standards-italy/>

UAP. 2020. *Riutilizzo circolare e sostenibile di spazi e edifici – Handbook*. Partnership dell'agenda urbana (UAP) europea su economia circolare e UAP sull'utilizzo sostenibile del suolo e delle soluzioni basate sulla natura. <https://ec.europa.eu/futurium/en/circular-economy/handbook-sustainable-and-circular-re-use-spaces-and-buildings>

URBACT. 2019. *How residents and businesses are re-energising their city centre (In quale modo i residenti e le imprese stanno imprimendo nuova energia al loro centro urbano)*. URBACT. <https://urbact.eu/residents-and-businesses-energising-city-centre>

URBACT. 2020. *REFILL@Lille: Temporary spaces, policy design labs and URBACT networks (Spazi temporanei, laboratori di progettazione delle politiche e reti URBACT)*. URBACT. <https://urbact.eu/refill-lille-policy-design-labs-urbact-networks>



## ESPON 2020

### ESPON EGTC

4 rue Érasme, L-1468 Lussemburgo

Granducato di Lussemburgo

Telefono: +352 20 600 280

Indirizzo di posta elettronica: [info@espon.eu](mailto:info@espon.eu)

[www.espon.eu](http://www.espon.eu)

Il GECT dell'ORATE è il beneficiario unico del programma di cooperazione ESPON (ORATE) 2020. L'operazione unica all'interno del programma è attuata dal GECT dell'ORATE e cofinanziata dal Fondo europeo di sviluppo regionale, dagli Stati membri dell'UE e dagli Stati partner: l'Islanda, il Liechtenstein, la Norvegia, la Svizzera e il Regno Unito.

### Ringraziamenti:

Il presente documento strategico si basa sui risultati delle attività di ricerca applicata dei progetti CIRCTER, COMPASS, GRETA, SPIMA e SUPER dell'ORATE, nonché sull'analisi mirata ENSURE.

### Clausola di esclusione della responsabilità:

Il contenuto della presente pubblicazione non rispecchia necessariamente la posizione del Comitato di monitoraggio del programma ESPON 2020.

ISBN: 978-2-919795-21-5

© ESPON 2020

### Team di redazione:

Marjan van Herwijnen, GECT dell'ORATE

Pubblicato nel maggio 2020