



EUROPEAN UNION
EUROPEAN REGIONAL
DEVELOPMENT FUND

A.I.S.Re Associazione Italiana di Scienze Regionali

XXXII CONFERENZA SCIENTIFICA ANNUALE

Torino, 15-17 settembre 2011

***La gestione sostenibile delle aree urbane degradate e dismesse:
strumenti comunitari e programmi di cooperazione***

Carola Amoruso (carola.amoruso@siti.polito.it)

SiTI Istituto Superiore sui Sistemi Territoriali per l'Innovazione

ABSTRACT

Il presente paper illustra i principali aspetti della politica di coesione relativi allo sviluppo urbano sostenibile e presenta il caso concreto del progetto transnazionale CircUse – Circular Flow Land Use Management, realizzato nel quadro del programma di cooperazione Central Europe e cofinanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – FESR.



1. Introduzione

La politica di coesione europea persegue l'obiettivo di ridurre i divari esistenti fra i livelli di sviluppo delle diverse regioni. Essa, inserita nei trattati sin dal 1986 e fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona¹, si articolava attorno a due assi principali: la coesione economica, focalizzata a colmare le differenze tra le regioni europee in termini di competitività, e la coesione sociale, volta ad assicurare il benessere dei cittadini comunitari.

A partire invece dal 2009, fu introdotto anche il concetto della coesione territoriale², ponendo così l'accento sull'importanza dell'accesso ai servizi, della promozione di azioni di sviluppo sostenibile e della conoscenza del territorio comunitario attraverso analisi mirate. Alla luce di ciò, i progetti a forte valenza territoriale hanno iniziato ad assumere particolare rilievo, quale vero e proprio strumento per la realizzazione della politica comunitaria di coesione³. Infatti, mentre le singole politiche nazionali si focalizzano su un territorio circoscritto (nazione, regione, provincia o comune) la coesione territoriale implica un approccio più flessibile e funzionale, in grado di identificare e comprendere le esternalità dei fenomeni territoriali, di favorire le connessioni e di facilitare la cooperazione⁴.

2. Cooperazione territoriale e azioni a sostegno dello sviluppo territoriale sostenibile

I confini nazionali rappresentano barriere allo sviluppo omogeneo del territorio comunitario e per questo motivo la politica di coesione ha storicamente facilitato progetti e azioni a favore della cooperazione tra gli attori europei. Tuttavia, solamente a partire dal 2007, la cooperazione territoriale ha assunto una veste autonoma, trasformandosi in uno dei tre obiettivi per il periodo 2007-2013, anche in ragione delle nuove sfide che l'Unione deve affrontare nel futuro prossimo⁵. Inoltre, questo *status* le conferisce anche una base giuridica ampia e solida, rappresentata dal regolamento 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 che ne determina gli obiettivi e i criteri di attuazione.

L'obiettivo "cooperazione territoriale", complementare rispetto a "convergenza" e "competitività", intende rafforzare la cooperazione transfrontaliera grazie a iniziative congiunte locali e regionali, la cooperazione transnazionale attraverso iniziative integrate in linea con le politiche comunitarie e la cooperazione interregionale tramite lo scambio e la capitalizzazione di buone pratiche sul territorio comunitario⁶. Come si può notare, a differenza della precedente programmazione, all'interno della cooperazione territoriale non rientrano i programmi destinati a favorire gli scambi con i paesi esterni

¹ In seguito alle ratifiche costituzionali previste dalla legislazione nazionale di ciascun Stato membro, il Trattato di Lisbona è entrato in vigore il 1 dicembre 2009.

² Art. 2, comma 3 "L'Unione (...) promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri"; Art. 2C, comma 2, lett. C "L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori: (...) coesione economica, sociale e territoriale". Trattato di Lisbona, Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea 2007/C 306/01.

³ European Commission, Directorate General for Regional Policy, *Investing in Europe's future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion*, Bruxelles, 2010, pag. 24.

⁴ *Idem*

⁵ Oltre all'ingresso dei nuovi paesi membri, le sfide cui deve rispondere l'Unione Europea riguardano le conseguenze della globalizzazione, della rivoluzione tecnologica, dell'invecchiamento demografico e delle spinte migratorie. European Commission, Directorate General for Regional Policy, *La politica di coesione 2007-2013. Osservazioni e testi ufficiali*, Bruxelles, 2006, pag.6.

⁶ Regolamento 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006, art. 3, comma 2, lettera c.



all'Unione, in quanto sono stati istituiti due dispositivi *ad hoc* (ENPI - European Neighbourhood and Partnership Instrument - ENPI IPA – Instrument of Pre Accession) in grado di conferire maggiore autonomia finanziaria e politica nel quadro della politica di vicinato⁷.

Il nuovo quadro programmatico sancisce quindi alcuni importanti cambiamenti anche in relazione alle iniziative a sostegno dello sviluppo territoriale integrato, al fine di semplificare il quadro e favorire il finanziamento di iniziative strategiche⁸. In primo luogo, rispetto alle precedenti iniziative denominate "Interreg", la cooperazione transfrontaliera prevede una copertura geografica più ampia; in secondo luogo, rispetto ai quattro programmi di cooperazione interregionale, per il periodo 2007-2013 l'intero territorio comunitario è ammissibile all'interno di un unico programma (Interreg IVC); infine, lo scambio di esperienze e la creazione di reti è favorito da tre programmi distinti: INTERACT, a sostegno degli enti che gestiscono i programmi di cooperazione, URBACT, a favore delle reti tematiche tra città, e ESPON, osservatorio dell'assetto del territorio europeo⁹.

2000-2006		2007-2013	
Obiettivi Iniziative comunitarie Fondo di coesione	Strumenti finanziari	Obiettivi	Strumenti finanziari
Obiettivo n. 1 Regioni in ritardo di sviluppo	FESR FSE FEAOG SFOP	Convergenza	FESR FSE Fondo di coesione
Fondo di coesione	Fondo di coesione		
Obiettivo n. 2 Zone in fase di riconversione economica e sociale	FESR FSE	Competitività regionale e occupazione	FESR FSE
Obiettivo n. 3 Sistemi di formazione e promozione dell'occupazione	FSE		
Interreg III	FESR	Cooperazione territoriale europea	FESR
Urban II	FESR		
Equal	FSE		
Leader +	FEAOG		
Sviluppo rurale e ristrutturazione del settore della pesca nelle regioni obiettivo n. 1	FEAOG SFOP		
3 obiettivi 4 iniziative comunitarie Fondo di coesione	6 strumenti	3 obiettivi	3 strumenti

Tabella 1 – Obiettivi e strumenti finanziari dei periodi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013

Dal punto di vista finanziario, l'obiettivo "cooperazione territoriale" è finanziato attraverso il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – FESR, disciplinato sia dal regolamento 1083/2006 del Consiglio che dal

⁷ European Commission, Directorate General for Regional Policy, *La politica di coesione 2007-2013. Osservazioni e testi ufficiali*, op. cit. pag. 20.

⁸ Ivi, pag. 10

⁹ Ivi, pag. 20



regolamento 1080/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio. Il Fondo contribuisce a finanziare interventi destinati a rafforzare la coesione economica e sociale, riducendo le disparità tra le regioni e favorendo la cooperazione¹⁰. Nell'ambito di questo obiettivo il FESR favorisce, tra le altre azioni, anche lo sviluppo urbano sostenibile, attraverso il rafforzamento dello sviluppo policentrico del territorio comunitario¹¹.

Nonostante il ruolo di rilievo ricoperto dalla cooperazione territoriale nell'attuazione della politica di coesione, solamente il 2% circa delle risorse disponibili sono destinate a finanziare programmi operativi transfrontalieri, transnazionali e interregionali.

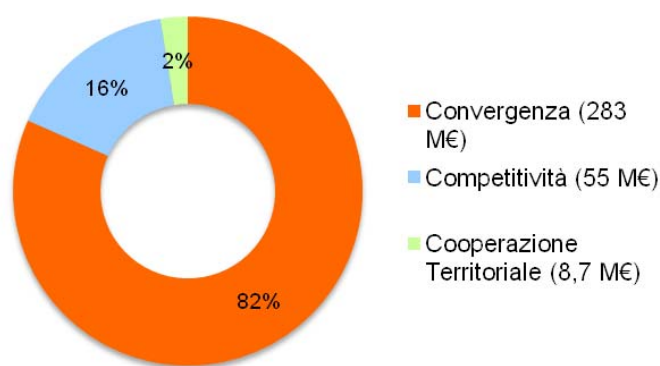


Figura 1 – Ripartizione delle risorse finanziarie per obiettivo per la programmazione 2007-2013. Fonte: elaborazione dati SiTI

Sulla scorta dell'esperienza maturata dai progetti pilota urbani (1989 – 1999) e dalla iniziativa comunitarie URBAN (1994-2006), il nuovo ciclo di programmazione 2007-2013 prevede un approccio strategico per integrare diverse politiche settoriali e tematiche nel contesto dello sviluppo urbano sostenibile. Per questo motivo le iniziative URBAN sono state inglobate negli obiettivi "Convergenza" e "Competitività", demandando quindi agli Stati membri e alle regioni l'attuazione di iniziative a sostegno dello sviluppo policentrico e della valorizzazione delle aree urbane degradate e dismesse¹². Nell'obiettivo "cooperazione territoriale" rientra invece il programma URBACT, che mira a favorire lo scambio di competenze ed esperienze tra gli attori chiave delle politiche urbane. Finanziando progetti a sostegno della creazione di reti tematiche e di gruppi di lavoro, il programma intende aumentare l'efficacia delle politiche di sviluppo urbano e promuovere la creazione di un concetto comune di sviluppo urbano integrato¹³.

All'interno invece dell'obiettivo "cooperazione territoriale" la dimensione urbana è integrata in modo trasversale nei programmi operativi specifici per ciascun programma di cooperazione transfrontaliera, transnazionale o interregionale. A livello comunitario, 21.1 bilioni di € sono stanziati per lo sviluppo urbano per il periodo 2007-2013, ma la parte di programmi operativi di cooperazione dedicata al

¹⁰ Regolamento 1080/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio, art. 2, comma 1.

¹¹ Ivi, art. 6, comma 2, lettera d.

¹² European Commission, Directorate General for Regional Policy, *Promouvoir un développement urbain durable en Europe*, Bruxelles, 2009, pag. 12.

¹³ Ivi, pag. 13



finanziamento di progetti sul tema ammonta a circa 260 milioni di €¹⁴. Tali programmi finanziano, in linea generale, progetti di recupero di aree industriali dismesse e contaminate, di rigenerazione urbana e rurale, di mobilità urbana sostenibile e di sostegno alle politiche abitative¹⁵.

3. Il programma di cooperazione transnazionale “Central Europe” e il progetto “CircUse – Circular Land Flow Management”¹⁶

Durante i precedenti cicli di programmazione, il programma di cooperazione CADSES (INTERREG IIC e INTERREG IIIB) rappresentava uno degli strumenti più complessi, in quanto insisteva su un area di 18 paesi nei quali risiedevano circa 200 milioni di persone¹⁷. La nuova programmazione ha invece preferito suddividere l’area di cooperazione tra due diversi programmi: Central Europe e South East Europe.

L’area di cooperazione del programma di cooperazione transnazionale “Central Europe” include otto stati membri (Repubblica Ceca, Ungheria, Austria, Polonia, Slovenia, Repubblica Slovacca e alcune regioni di Italia ed Austria) ed un membro osservatore (Ucraina) e attualmente rappresenta una delle aree più eterogenee del territorio comunitario: con un’estensione di 1.050.000 Km², ospita circa 148 milioni di abitanti che parlano 12 lingue diverse e mostra una notevole disparità in termini di sviluppo socio-economico, accessibilità, utilizzo del suolo, ecc...¹⁸



Figura 2 – Area di cooperazione del programma Central Europe e del Programma South East Europe – Fonte: Central Europe

¹⁴ European Commission, Directorate General for Regional Policy, *Cohesion policy 2007-2013: Urban development*, Bruxelles, 2009, pag. 2.

¹⁵ Ivi, pag. 1

¹⁶ www.circuse.eu

¹⁷ Central Europe, Cooperating for Success, *Operational Programme*, approved by the European Commission on 03/12/2007, pag. 5.

¹⁸ Ivi, pag. 9.



L'obiettivo generale del programma consiste nel rafforzare la coesione territoriale attraverso il sostegno all'integrazione interna e alla competitività territoriale. Infatti, in termini territoriali, l'area di cooperazione, densamente popolata¹⁹, si caratterizza per la presenza di fenomeni di suburbanizzazione e di concentrazione di problemi sociali, ambientali ed economici derivanti da processi di sub urbanizzazione, dalla presenza di strutture territoriali policentriche e monocentriche e dall'impatto negativo dei processi produttivi²⁰.

Al fine di contrastare questi fenomeni, l'asse 4 "Sostegno alla Competitività e Attrattività dei Territori" mira a sostenere lo sviluppo policentrico dei centri urbani, migliorare la qualità della vita dei residenti e promuovere lo sviluppo sostenibile delle città e delle regioni²¹. Necessitando quindi di un approccio transnazionale in grado di proporre soluzioni condivise a problemi comuni, la priorità 4.1 favorisce interventi di rigenerazione urbana con particolare riferimento alle aree industriali dismesse²².

In questo contesto si inserisce il progetto "CircUse – inculca Flow Land Use Management", che intende promuovere un approccio strategico e condiviso per lo sviluppo sostenibile delle aree urbane e periurbane degradate (brownfields, greenfields, greyfields). Attraverso l'applicazione della metodologia "Circular Land Use Management" i siti abbandonati e dismessi sono riutilizzati e riconvertiti in un'ottica di sviluppo sostenibile del territorio. Il progetto sostiene lo sviluppo policentrico, attraverso il recupero e la riconversione delle aree urbane e periurbane degradate. In particolare promuove la gestione sostenibile del territorio urbano attraverso la riconversione dei siti abbandonati e supporta le politiche pubbliche in termini di governance e di accesso ai finanziamenti. L'approccio pianificatorio del Circular Land Management mira principalmente a rivitalizzare le aree dismesse, limitando l'utilizzo di nuove porzioni di territorio attraverso una logica circolare e pluridisciplinare (urbanistica, ambiente, economia, pianificazione).

Il gruppo di lavoro transnazionale è guidato dall' Institute for Ecology of Industrial Areas– Polonia ed è formato da partner pubblici e privati provenienti da 6 paesi: City of Piekary Slaskie – Polonia, German Institute of Urban Affairs – Germania, Saxon State Office for the Environment, Agriculture and Geology – Germania, Environment Agency Austria Ltd – Austria, Telepark Baernbach Corporation Ltd. – Austria, Slovak Univ. of Technology Bratislava, SPECTRA Centre of Excellence – Rep. Slovacca, City of Trnava – Rep. Slovacca, SiTI– Italia, Città di Asti– Italia, Institute for sustainable development of settlements – Rep. Ceca, Usti Region– Rep. Ceca.



Figura 3 – I partner del progetto CircUse. Fonte: www.circuse.eu

¹⁹ Circa il 28% della popolazione europea risiede nell'area. Ivi, pag. 10

²⁰ Central Europe, *op. cit.*, pag. 76.

²¹ *Ibidem*

²² Ivi, pag. 78.



Il progetto, oltre alle azioni di gestione e comunicazione, si articola in *tre work package* tecnici.

Il WP3 mira a sviluppare un sistema comune di gestione e di monitoraggio dei dati spaziali attraverso la definizione congiunta delle tipologie di aree degradate, la mappatura dei siti dismessi nelle aree di riferimento dei partner e la realizzazione di un database congiunto.

Il WP4 intende definire invece strutture pilota di gestione delle aree dismesse in Polonia e in Austria. Il modello gestionale di queste strutture, che mirano principalmente ad attrarre investitori intenzionati a recuperare aree industriali dismesse in modo da favorirne il recupero, sarà analizzato dai partner che ne valuteranno la trasferibilità nelle rispettive aree.

Il WP5 vuole testare gli strumenti e le metodologie sviluppate nel progetto attraverso la realizzazione di progetti pilota nei 6 paesi partner, che definiscano le possibili destinazioni d'uso e le azioni di recupero dei siti degradati. Le aree dismesse oggetto di indagine si caratterizzano per la loro eterogeneità: aree minerarie dismesse (Polonia), ex porti fluviali (Rep. Ceca), aree industriali dismesse e contaminate (Italia, Germania), sistemi urbani che soffrono la crisi economica e il cambiamento demografico (Rep. Slovacca e Austria).

La sostenibilità nel tempo del progetto è garantita infine dalla definizione di piani d'azione locali per ogni area pilota analizzata nel progetto, in modo da fornire agli amministratori locali coinvolti un documento strategico che possa sostenerli nelle decisioni relative alle future destinazioni d'uso.

4. Risultati e conclusioni

Il progetto, iniziato a marzo 2010 e della durata di 36 mesi, si trova allo stato attuale al primo anno di realizzazione. In questo primo periodo i partner hanno già realizzato importanti risultati. Oltre ad azioni di comunicazione, è stato effettuato il censimento delle aree dismesse nelle aree oggetto di indagine, sono state realizzate parti degli studi di fattibilità delle strutture pilota di gestione del territorio in Polonia ed Austria ed è stata condotta una ricerca, tuttora in corso, relativa agli strumenti legali, economici e finanziari per la gestione del territorio vigenti nell'area di cooperazione. Durante i prossimi mesi prenderanno avvio le applicazioni pilota a sostegno delle amministrazioni pubbliche coinvolte nel progetto.



EUROPEAN UNION
EUROPEAN REGIONAL
DEVELOPMENT FUND

BIBLIOGRAFIA

- **Testi**

European Commission, Directorate General for Regional Policy, *Investing in Europe's future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion*, Bruxelles, 2010

European Commission, Directorate General for Regional Policy, *Cohesion policy 2007-2013: Urban development*, Bruxelles, 2009

European Commission, Directorate General for Regional Policy, *Promouvoir un développement urbain durable en Europe*, Bruxelles, 2009

European Commission, Directorate General for Regional Policy, *La politica di coesione 2007-2013. Osservazioni e testi ufficiali*, Bruxelles, 2006

Central Europe, Cooperating for Success, Operational Programme, approved by the European Commission on 03/12/2007

- **Riferimenti Normativi**

Regolamento 1080/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio

Regolamento 1083/2006 del Consiglio

Trattato di Lisbona, Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea 2007/C 306/01.

- **Link**

www.circuse.eu

www.central2013.eu

ec.europa.eu/regional_policy