

AZIONI E INTENZIONI

NELLE POLITICHE URBANE SOSTENIBILI

QUESTO RAPPORTO

Il rapporto qui presentato è il frutto del dialogo strutturato realizzato dai partner italiani del progetto europeo Urban Empathy a 16 amministratori e tecnici coinvolti nelle politiche territoriali sostenibili e innovative in varie aree italiane

PARTNER ITALIANI CHE HANNO REALIZZATO IL DIALOGO STRUTTURATO

Comune di Genova
Comune di Pisa
Provincia di Lucca
Regione Emilia-Romagna

TESTO Daniela Cardinali, Regione Emilia-Romagna

Si ringraziano le persone intervistate, ovvero i rappresentanti politici e i tecnici, nonchè le persone che hanno reso possibile realizzare proficuamente il dialogo strutturato (l'elenco delle persone intervistate è alla fine del testo).

Inoltre, si ringraziano i partner italiani che hanno lavorato con noi nel dialogo strutturato e che hanno realizzato le interviste, in particolare Sandro Ciabatti, Barbara Fucci, Chiara Martini, Antonio Pastorino, Barbara Poggio, Laura Punzo, Luisa Ravanello e Gianluca Saba, per la collaborazione e la vivacità, oltre a Sandra Herbert Marin, Pedro Marin Cots, Silvia Rossi, Anna canestrelli, Giovanna Forte e Paolo Zappaterra

La responsabilità di ciò che è scritto rimane di responsabilità dell'autrice del testo

Inoltre la riconoscenza dell'autrice va al NRW Kultur Sekretariat - International Visitors Programme

FOTO TESTO E COPERTINA Daniela Cardinali (copertina, progetto Estonoesunsolar, HU-Stadt, arch. Di Monte/Gravalos)

COS'È URBAN EMPATHY

Urban Empathy promuove progetti di cooperazione territoriale relativi allo sviluppo urbano sostenibile nel mediterraneo.

I partner - amministrazioni e agenzie locali e regionali, centri di formazione e università - collaborano per diffondere strumenti e buone pratiche, offrendo ad amministratori e politici mezzi ed esempi concreti per sviluppare politiche efficaci volte all'innovazione e alla sostenibilità urbana.

PARTNER

Ayuntamiento de Málaga - capofila
Generalitat de Catalunya
Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona
Regione Emilia-Romagna
Comune di Pisa
Provincia di Lucca
Comune di Genova
Agence des villes et territoires méditerranéens durables
Nice Côte d'Azur Metropole
Città di Stuttgart
Università Aristotele di Salonicco
Jožef Stefan Institute in Slovenia
Regional Education and Information Centre for Sustainable Development in Southeastern Europe



territorio.regione.emilia-romagna.it/paesaggio



paesaggioER@regione.emilia-romagna.it



Eventi Paesaggio ER



[issu.com/paesaggioer](https://www.instagram.com/paesaggioer)

AZIONI E INTENZIONI

nelle politiche urbane
sostenibili

di Daniela Cardinali

rapporto italiano sull'attuazione delle politiche urbane e strumenti operativi del progetto europeo Urban Empathy

Introduzione: il progetto Urban Empathy. Perché questo rapporto?

Il progetto europeo di capitalizzazione [Urban Empathy](#), con i suoi tredici partner (vedi l'elenco alla fine del testo), valorizza quattordici progetti europei relativi allo sviluppo sostenibile nel mediterraneo, diffondendo gli strumenti da essi prodotti (linee-guida, manuali, data-base georeferenziati, piani d'azione,...) e le buone pratiche attivate (relativamente al monitoraggio della sostenibilità urbana, alla valorizzazione del paesaggio, alla rigenerazione partecipata di quartiere, alla mobilità sostenibile, all'efficienza energetica negli edifici pubblici,...). È proprio la finalità dei progetti di capitalizzazione quella di non disperdere le esperienze e i materiali elaborati da altri progetti, valutandoli, costruendo reti, e mettendoli in circolazione in nuove aree.

Questi strumenti, analizzati e esaminati nella loro efficacia, vengono quindi ora messi a disposizione di amministratori, politici e tecnici (e a chi intende farne uso) come mezzi adattabili a diversi contesti, per raccogliere idee e offrire spunti nell'orientare la definizione di nuove politiche urbane e territoriali efficaci, volte alla sostenibilità e alla valorizzazione dei territori.

La presente relazione è il rapporto di sintesi di un'indagine svolta dai partner italiani di progetto, ovvero il Comune di Genova, il Comune di Pisa, la Provincia di Lucca e la Regione Emilia-Romagna, e che ha coinvolto sedici soggetti, politici e a tecnici attivi in vari modi in politiche di sostenibilità urbana, intervistati attraverso un dialogo strutturato (vedi elenco delle persone intervistate alla fine del testo).

Questo testo ha lo scopo di restituire il frutto di queste conversazioni in cui le persone intervistate, con i partner di progetto, hanno dialogato sui mutamenti nelle politiche volte alla sostenibilità, sulla capacità dei progetti urbani di tradursi in azioni e pratiche effettive, fornendo raccomandazioni, qui sintetizzate, per migliorare l'efficacia nell'implementazione di politiche urbane innovative sostenibili. È stato inoltre dato spazio, nei colloqui, alla comprensione delle esigenze da parte di questi soggetti esterni rispetto all'uso di questi strumenti e alla loro possibile adattabilità sulla base dei fabbisogni dei decisori di politiche.

Nella parte conclusiva del testo, viene infine fornita una piccola guida strutturata e ragionata, per utilizzare gli strumenti operativi dei progetti capitalizzati da Urban Empathy (a disposizione di chiunque sia interessato), suggerendo ai lettori alcuni usi possibili (ma non gli unici) degli strumenti offerti. È inoltre in corso l'inclusione di altri dieci progetti europei da capitalizzare e la costruzione di un data-base (SUMO Toolkit) a disposizione pubblica per l'estrazione delle informazioni dei singoli progetti sulla base delle esigenze di analisi del fruitore, con una valutazione per temi-chiave in modo da guidare la lettura e l'uso dei progetti.

Alla fine del testo viene fornito l'elenco e i relativi link dei partner di progetto, delle persone coinvolte nel Dialogo Strutturato, dei progetti e degli strumenti capitalizzati da Urban Empathy e delle relative schede valutative dei progetti realizzate dai partner di progetto.

SOMMARIO

2	INTRODUZIONE: IL PROGETTO URBAN EMPATHY. PERCHÈ QUESTO RAPPORTO
6	POLITICHE TERRITORIALI SOSTENIBILI E AGENDE DECISIONALI: QUESTIONI SOLLEVATE NEL DIALOGO STRUTTURATO
6	Politiche sostenibili in divenire
6	Priorità di intervento
9	CAMPO DI AZIONE DEI SOGGETTI INTERVISTATI E RETI
9	Politiche in azione
10	Reti di attori
12	REGOLAZIONE, PROGRAMMAZIONE EUROPEA E TRASPOSIZIONE
12	Come è vista la regolazione territoriale europea
12	Priorità da rafforzare nel periodo di Programmazione europea 2014-2020
14	BARRIERE ALL'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE SOSTENIBILI E ESITI INATTESI
14	Barriere
16	Effetti inaspettati nell'implementazione di politiche pubbliche sostenibili urbane
20	FABBISOGNI E STRUMENTI PER LE POLITICHE URBANE SOSTENIBILI
20	Innovare le politiche: fabbisogni emersi
21	In Italia e in Europa: su cosa puntare
22	Quali strumenti di supporto sono più utili per l'attuazione delle politiche?
23	PICCOLA GUIDA ALL'UTILIZZO DEGLI STRUMENTI DEI PROGETTI PROMOSSI DA URBAN EMPATHY
23	In generale...
23	I progetti capitalizzati per rispondere ai bisogni emersi
24	Persone intervistate coinvolte nel dialogo strutturato
25	Progetti europei capitalizzati da Urban Empathy

Politiche territoriali sostenibili e agende



I nuovi temi delle politiche
sostenibili e i campi di intervento
prioritari per i tecnici e politici
intervistati nel dialogo strutturato

Politiche sostenibili in divenire

L'elemento che è spiccato del dialogo con i sedici tecnici e gli amministratori, e che è stata una chiave di volta per interpretare le politiche urbane sostenibili, è stata l'enfasi posta nel considerare le città come **combinazione di problemi stratificati** (differenti e connessi, di natura sociale, economica culturale). Questa visione induce sempre più a vedere le politiche integrate (interattoriali, intersettoriali,...) come uno degli strumenti più appropriati per affrontare in modo simultaneo la gestione della complessità urbana.

L'effetto della crisi economica sul territorio è stato poi un secondo tema, emerso con più frequenza nei dialoghi. Esso contribuisce a cambiare le priorità nell'agenda politica dei decisori (a volte cambia anche i paradigmi) nelle scelte di gestione del territorio.

La sospensione della crescita urbana, il mutamento della posizione strategica di alcune città nell'economia più globale, la necessità di utilizzare in modo più efficace le risorse energetiche, stimola l'attuazione di politiche più sostenibili volte alla rigenerazione urbana, con una rinnovata sensibilità verso la dimensione pubblica della città e un ruolo più dinamico dei cittadini.

Le questioni affrontate nel dialogo possono essere così semplificate:

- a **livello regionale e municipale**, i politici e i tecnici hanno concentrato l'attenzione sulla **rigenerazione urbana** (a livello edilizio, energetico, sismico,...) e sul **consumo di suolo**. Altri si sono focalizzati sulle tematiche riguardanti la **pianificazione territoriale** (in particolare sulla semplificazione della struttura normativa) e la **pianifica-**

zione strategica, vista come mezzo per affrontare l'isolamento di alcuni territori.

A livello **municipale e provinciale**, un altro tema prioritario è stato il contenimento della dispersione urbana e il nuovo interesse per la ricomposizione dei margini delle città, anche con interventi minimi di ricucitura, ma simbolici. Anche le Regioni, in alcuni casi, sottolineano l'importanza di interventi urbanistici minori di ritessitura urbana.

- a **tutti i livelli di governo**, un altro tema considerato rilevante nelle agende politiche è stato quello che tocca l'importanza delle **infrastrutture materiali e immateriali**, della mobilità sostenibile, delle reti di attori con finalità comuni. Le infrastrutture *hard* sono state tema di dialogo soprattutto con gli attori che intervengono nei territori maggiormente a rischio di isolamento a livello internazionale e con quelli che intervengono in zone soggette a allagamenti, frane e dissesti (prodotte anche da un'urbanizzazione confusa);

- a **livello provinciale**, i temi maggiormente indagati sono stati quelli relativi all'inquinamento atmosferico e dei suoli, insieme ai problemi idrogeologici e di gestione dei rifiuti.

Priorità di intervento

Al fine di confrontare il peso attribuito dagli attori intervistati ai vari temi di intervento, abbiamo fornito loro una griglia strutturata con l'elenco dei campi di azione delle politiche urbane (ad esempio pianificazione territoriale, efficienza energetica, tutela del paesaggio,...), sulla base dei temi dei progetti capitalizzati.

Abbiamo chiesto loro di attribuire un punteggio in ordine di importanza ai temi (da 1 a 3, intendendo 1=moderatamente rilevante; 2=significati-

vo e 3=prioritario), lasciandogli la possibilità di inserire temi liberi (quelli menzionati nella tabella come “Altro”), chiedendo di specificarli. I risultati, sommati e ponderati, sono mostrati nella Tabella 1.

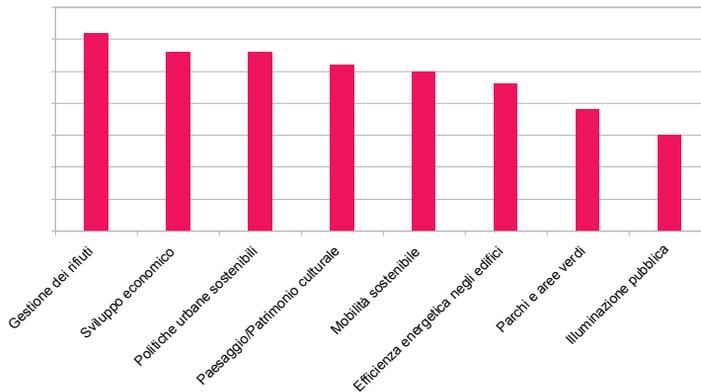
Le preferenze mostrano che:

- la **gestione dei rifiuti urbani** è considerata in modo distintivo, anche per il contributo positivo che può offrire al bilancio municipale;
- le politiche per lo **sviluppo economico** sono considerate prioritarie, ma molti degli attori dichiarano questo obiettivo come scontato;
- seguono, come significativi, i campi della **pianificazione urbana sostenibile e della valorizzazione del paesaggio**, che hanno la caratteristica essen-

ziale di essere politiche intersettoriali. È poi utile segnalare la considerazione che assume il paesaggio, crescente negli ultimi anni;

- i temi successivi (**mobilità sostenibile, efficienza energetica degli edifici e parchi e giardini**) possono essere considerati come alcuni ingredienti dello sviluppo sostenibile, che, combinati, conducono a politiche per la sostenibilità;
- Rispetto agli attori intervistati, l'efficienza energetica è considerata maggiormente prioritaria dalle Province, enti cui è attribuita la competenza nella gestione delle politiche del settore;
- gli altri campi delle politiche (**scuola e formazione, politiche culturali, protezione del territorio e industria creativa**) sono stati rilevati in modo

Tabella 1: Importanza attribuita alle differenti aree di policy dagli attori intervistati



libero, dagli intervistati, come temi ulteriori che contribuiscono alla ricchezza delle città e del territorio. Il tema delle politiche formative è stato indicato da quattro soggetti, quello delle politiche culturali da tre.

Leggendo in modo trasversale i risultati, la gestione dei rifiuti, la pianificazione sostenibile e il paesaggio hanno ottenuto un'attenzione mediamente significativa in modo omogeneo dalla maggioranza degli attori coinvolti, mentre i temi dell'efficienza energetica, dei parchi e dell'illuminazione pubblica hanno ricevuto i punteggi più diversificati (o molto alti, o molto bassi).

Complessivamente, si osserva un peso alto a tutte le tematiche indicate, designandole come componenti essenziali del sistema complesso della sostenibilità urbana.

Campo di azione dei soggetti e reti



Di cosa si occupano gli attori intervistati, con
chi dialogano e come cambiano le relazioni
tra soggetti nelle politiche urbane

Politiche in azione

Le persone intervistate sono coinvolte nei seguenti campi:

- **Attori politici:** politiche integrate di pianificazione urbana; politiche rivolte ai giovani; politiche culturali; *coworking*, valorizzazione di aree periurbane in Piani di Coordinamento Provinciali e in Piani Strutturali Comunali; ambiente; piani strategici; gestione dei rifiuti; efficienza energetica; paesaggio e patti regionali per il paesaggio; gestione di reti nel campo delle politiche culturali; rigenerazione urbana nonchè riforme legislative e semplificazione amministrativa nel campo dell'urbanistica.
- **Tecnici:** lavori pubblici; fiere internazionali; mobilità/intermobilità/piste ciclabili/strade; pianificazione territoriale; gestione di spazi pubblici

storici e e grandi progetti strategici.

Reti di attori

La rete di soggetti che maggiormente interloquiscono nelle politiche pubbliche a sfondo territoriale, presenta un nucleo che tende ad amplificarsi con un maggiore coinvolgimento dei cittadini e dell'associazionismo e di alcuni soggetti economici.

Questa dinamica, legata anche alle trasformazioni della struttura economica italiana, mostra aperture verso dialoghi inconsueti tra soggetti un tempo indipendenti.

Nel grafico 1 vengono rappresentati i soggetti che più sono stati citati come parte della rete dalle persone intervistate (più grande è il testo, maggiore

Grafico 1. Attori della rete



è il numero delle volte gli attori sono stati menzionati).

Nei dialoghi è emerso che il rapporto tra **enti istituzionali di livello diverso** non è visto in modo strettamente gerarchico dagli attori, ma appare piuttosto costituito da relazioni che possono espandersi o ritirarsi, saltare un livello intermedio istituzionale, può essere fondato anche su rapporti informali e di consuetudine.

In questo contesto, le **associazioni ambientaliste** sono considerate come un supporto decisionale, come soggetti che propongono cambiamenti di punti di vista, o soggetti a tratti antagonisti.

Anche le **università** vengono nell'ultimo periodo incluse maggiormente nelle politiche pubbliche, non più solo a livello di indagini conoscitive preliminari alle decisioni pubbliche, ma anche nelle scelte più tecniche e nei processi di coinvolgimento degli abitanti.

Così, per le **associazioni di categoria e quelle economiche** che sostengono interessi specifici, in alcuni casi è stata sottolineata dagli intervistati la necessità che questi soggetti si aprano a approcci più innovativi alle politiche.

Nuovi attori compaiono nel dialogo, come le **piccole e micro-imprese innovative**, che utilizzano con agio le nuove tecnologie comunicative e che possono agire in una dimensione locale (artigianato di qualità, restauro...), a livello distrettuale (prodotti meccanici, servizi organizzativi,...), e anche a livello più globalizzato anche grazie alle nuove tecnologie frutto di ricerca scientifica, (nanotecnologie, medicina avanza,...).

In generale, il dialogo tra soggetti diversi richiede competenze **comunicative** maggiori, che vanno diffondendosi negli ultimi anni.

Regolazione, programmazione europea e trasposizioni



Osservazioni sulle politiche europee
sostenibili e indicazioni emerse per
il presente

Come è vista la regolazione territoriale europea

Le direttive, i regolamenti e le carte europee maggiormente conosciute e utilizzate dalle persone intervistate sono risultate quelle riguardanti la sostenibilità urbana, l'efficienza energetica, la qualità dell'aria e acustica, e la gestione dei rifiuti; meno note sono quelle relative alla tutela del paesaggio. Le opinioni espresse con maggiore rilievo dagli intervistati, riguardo agli ostacoli incontrati nel trasporre le politiche europee a livello nazionale e locale, possono essere così rappresentate:

- la difficoltà operativa, a livello nazionale, nell'**adottare le direttive europee** e una debolezza o assenza di progetti strategici a livello nazionale per attuarle. Nei regolamenti legati all'adattamento climatico, all'Italia è stato chiesto di semplificare le leggi nazionali, e in alcuni casi la normativa esistente, secondo le opinioni espresse, ha impedito l'implementazione di quelle europee.

Alcuni hanno sostenuto la difficoltà di implementare le direttive europee legate al miglioramento della qualità dell'aria e per la gestione sostenibile dei rifiuti;

- in alcuni casi, è stato invece rilevato un **approccio settoriale** delle direttive europee e una **difficoltà a dare concretezza** all'applicazione delle direttive europee, in quanto troppo specialistiche, così come viene espressa una difficoltà a dare sostegno legale e amministrativo alle direttive europee;

- in alcuni casi è stata manifestata una **distanza** nel dialogo tra l'Unione Europea e gli altri livelli di governo, in cui il soggetto europeo viene percepito come un ente impositivo con deboli rapporti con il territorio.

Priorità da rafforzare nella programmazione europea 2014-2020

Gli elementi che dovrebbero essere valorizzati nel periodo di programmazione dei fondi europei 2014-2020 in corso di definizione operativa, secondo le opinioni espresse, sono qui elencati:

- alcuni sottolineano la necessità di **convogliare** maggiormente le politiche nella dimensione territoriale in alcuni campi (ad esempio nell'infrastrutturazione dell'area metropolitana di Genova, nel campo dell'industria creativa a Parma), sebbene la concentrazione delle risorse sia già una priorità negli indirizzi europei;

- altri rilevano invece la necessità di dare minore specializzazione e **maggiore coordinamento** tra le differenti politiche che agiscono in modo trasversale nella dimensione urbana;

- essi chiedono in modo trasversale di **diminuire la complessità** e il numero dei regolamenti europei, e di rendere meno gravosa la presenza della burocrazia nella gestione delle politiche.

Molti dei soggetti intervistati esprimono la necessità di dare maggiore peso a:

- le politiche orientate ai **giovani** e alle future generazioni, e in generale alle politiche più innovative, più aperte alle mutate esigenze dei cittadini e ai nuovi stili di vita;

- le politiche di **integrazione sociale attiva**, nelle città, soprattutto per gli immigrati;

- il potenziamento dei **centri nazionali di eccellenza** nel campo della ricerca, che ha effetti sulle competenze più specialistiche e più ricercate a livello internazionale;

- la valorizzazione innovativa del **patrimonio culturale e delle competenze più rare**, diffuse in Italia.

Barriere all'attuazione e esiti inattesi



Analisi sugli ostacoli percepiti dai tecnici
e politici all'attuazione efficace delle
politiche sostenibili e esiti inattesi delle
azioni

Barriere

L'analisi degli ostacoli rispetto a una efficace attuazione delle politiche pubbliche è stato il perno del dialogo con gli attori intervistati. Il tema dell'**implementazione** è fondamentale, perché pone in risalto la distanza, il divario, che spesso si presenta tra le decisioni politiche e la loro attuazione, cioè la possibile difficoltà nel realizzare i progetti rispetto alle aspettative, che possono essere realistiche, ma anche troppo ambiziose, o deboli, o inadeguate rispetto al tema che si affronta. Insomma, quella lontananza o vicinanza tra intenzioni e azioni che può condurre ai buoni esiti delle politiche pubbliche, a fallimenti e delusioni e a effetti non considerati nelle decisioni iniziali. È quindi un terreno di analisi fertile da coltivare, che fa emergere quei nodi che a volte si trascurano nel confine tra scelte e pratiche.

Nella tabella 2 (più avanti nel testo) viene evidenziata la frequenza con cui gli intervistati hanno segnalato la frequenza del ricorrere di diversi tipi di ostacoli all'implementazione delle politiche, che ora vengono esposti.

In termini di **barriere interne alla pubblica amministrazione**, le problematiche individuate a tutti i livelli territoriali, sia dai tecnici che dai politici sono state:

- i **costi amministrativi**, legati alla complessità delle procedure amministrative da applicare e ai costi di transazione, ovvero di informazione tra soggetti diversi coinvolti nei processi. Questi, insieme alle barriere dettate dalla complessità regolativa e legislativa, tendono in alcuni casi a scorrag-

giare i soggetti nel proporre politiche pubbliche sperimentali o azioni amministrative nuove.

Questo tema è condiviso sia da attori che politicamente costituiscono la maggioranza, sia da attori all'opposizione. Altri hanno indicato le amministrazioni pubbliche come attori soggetti spesso a inerzia, che a tratti tendono a comportarsi in modo auto-referenziale. Inoltre viene sostenuta la necessità che i decisori agiscano con un maggiore slancio strategico;

- l'**inadeguatezza e l'obsolescenza delle norme**, che spesso rallentano i processi decisionali (es. la legge sul volontariato è del 1991, nel frattempo, afferma qualcuno, la società civile è cambiata);

- la debolezza ancora presente di **competenze intersettoriali** all'interno delle pubbliche amministrazioni, che rende difficile attivare azioni complesse a scala urbana;

- le **barriere finanziarie** sono considerate importanti, ma gli intervistati le considerano ovvie, come più indietro anticipato. Viene suggerito però di utilizzare in modo più efficace i fondi strutturali e quelli europei di cooperazione in generale, e, a livello locale, qualche attore suggerisce di attribuire alle municipalità una maggiore autonomia fiscale;

- la **frammentazione delle competenze e degli enti pubblici**, con sovrapposizione di competenze, che rende difficile il contatto dei privati con gli interlocutori pubblici effettivi, e che può generare effetti perversi nella gestione del territorio.

I **bisogni** ritenuti più urgenti, per sopperire a queste necessità, sono quelli di:

- dare continuità e sostenere con maggiore **equilibrio** alcune politiche individuate come prioritarie

(ad esempio la gestione efficace delle fonti energetiche, per esempio, spesso decantata ma faticosamente implementata, proprio per il necessario coinvolgimento di soggetti diversi);

- **definire politiche più pro-attive nella pianificazione territoriale e nella tutela del paesaggio**, anziché definire esclusivamente norme “negative” che impediscano alcune trasformazione non desiderate. Allo stesso modo, emerge la necessità di dare impulso alla conversione urbana verso nuovi usi, di migliorare la qualità della città pubblica e la vivibilità dei luoghi periferici, dove si osserva a volte una certa disattenzione pubblica e di porre attenzione agli spazi pubblici per adeguarli ai nuovi usi e a una rinnovata vita collettiva;
- **sviluppare la cooperazione interistituzionale e attribuire maggiore protagonismo degli enti locali**, co-ordinando maggiormente le politiche pubbliche tra i **vari livelli di governo**, i quali mostrano spesso differenti priorità, diverse velocità di implementazione e di obiettivi (ad esempio il Piano Casa nazionale contraddice alcuni orientamenti regionali, e è assente un coordinamento e una legge nazionale sui regimi dei suoli).

Le **barriere politiche** all'implementazione delle politiche citate maggiormente, sono:

- l'**opposizione** di alcuni attori agli obiettivi delle politiche pubbliche e i **conflitti** tra soggetti diversi. Questo argomento è sottolineato soprattutto con riguardo alle politiche definite da amministrazioni in cui non avviene da tempo ricambio politico. In questi contesti, l'opposizione può tendere a rinforzare il proprio dissenso e, in questi contesti, viene testimoniato un rafforzamento di potere dei tecnici nelle decisioni strategiche di natura più

politica;

- in altri casi, e all'opposto, il repentino **mutamento dell'agenda politica** dei decisori è considerato anch'esso una barriera a tradurre le intenzioni in azioni, determinato soprattutto dal veloce cambiamento della maggioranza politica e dei pesi politici (ciò avviene soprattutto a livello nazionale).

Allo stesso modo, la mutevolezza degli orientamenti politici a livello nazionale può avere dei riflessi negativi sulla stabilità delle priorità perseguite a livello locale;

- una **cultura ancora troppo personalistica** nella valutazione di progetti nelle sedi assembleari politiche, in cui non viene dato sufficiente spazio all'esame dei progetti presentati per la loro qualità effettiva piuttosto che alla valutazione di chi ha presentato il progetto;

- la **difficoltà di far dialogare** le politiche ambientali e di tutela del territorio con quelle produttive e di sviluppo economico locale.

Alcuni di questi conflitti sono stati superati in contesti territoriali virtuosi o coesi, attraverso la creazione di **associazioni e unioni** di comuni, in cui gli attori hanno definito e perseguito programmi strategici comuni.

Le **barriere esterne** alla capacità di tradurre i programmi in azioni, sono:

- l'**accettazione**, non certa, da parte dei cittadini e dei beneficiari delle politiche, per le loro priorità differenti. In particolare, la crisi economica può modificare le aspettative dei cittadini nei confronti delle politiche in essere;

- la **scarsa responsabilità** attribuita, in alcuni casi, ai cittadini, e, ancora, la debole assunzione di ruoli proattivi da parte dei cittadini, nel sostenere azio-

ni con rilevanza pubblica;

- una possibile **diffidenza reciproca**, che a volte si presenta, nel dialogo tra soggetti pubblici e privati. Sebbene il tessuto imprenditoriale sia diffuso e vivace in molte aree d'Italia, si assiste a una separazione tra la vita della pubblica amministrazione e quella del sistema produttivo. Sussiste ancora, infatti, un paradosso: da un lato i **soggetti imprenditoriali** percepiscono l'amministrazione come una macchina lenta. Essi, con difficoltà condividono con le amministrazioni locali le proprie idee, propendendo a rivolgersi maggiormente a collaborazioni con partner pubblici esterni.

Così, d'altra parte, è presente, a volte, una debolezza dei potenziali investitori a riconoscere il valore di possibili investimenti culturali e la loro ricaduta in termini positivi per i territori in cui essi agiscono. In alcuni casi, questo problema è ereditato anche dal passato e da una scarsa fiducia degli imprenditori sull'efficacia di azioni svolte in accordo con alcuni particolari enti pubblici.

D'altro lato, le **amministrazioni pubbliche**, a tratti percepiscono nel tessuto imprenditoriale obiettivi volti esclusivamente al profitto privato, coinvolgendoli quasi esclusivamente per contribuire finanziariamente alla realizzazione di progetti pubblici, senza valorizzare le idee innovative imprenditoriali. Questa separazione è più tipica nelle regioni europee mediterranee che nelle regioni del nord Europa, più industrializzate, in cui il dialogo tra settore pubblico e privato è storicamente più sviluppato;

- una persistente **difficoltà di comunicare** delle pubbliche amministrazioni, seppure essa stia migliorando, e ad assumere nei programmi le esigenze in corso di trasformazione dei cittadini.

Invece, la dinamica più positiva e evidente cui si assiste nell'ultimo decennio, e testimoniata dagli intervistati, è il **diffondersi di reti di attori** diversi, pubblici e privati, e in particolare di giovani, per il perseguimento di progetti comuni. Viene evidenziato comunque che, a fronte della relativa facilità a costruire reti e a coinvolgere associazioni e attori, risulta più faticoso **consolidare** reti esistenti e mantenerle vivaci.

Per evitare fallimenti delle reti, si tratta spesso di individuare mezzi per tenere salda l'attenzione iniziale, creando aspettative realistiche, obiettivi perseguibili e producendo risultati intermedi concreti.

Altro aspetto da rafforzare è la capacità dei soggetti che promuovono politiche pubbliche di sostenere e di tradurre i **talenti** dei giovani in **competenze** progettuali pratiche (nel campo del design, di lavori specializzati di qualità, nella ricerca e sviluppo,...), e di trasformarle in opportunità effettive in potenziali mercati.

Effetti inaspettati nell'implementazione di politiche pubbliche sostenibili urbane

Le sorprese, gli effetti non previsti, positivi o negativi, spesso si manifestano nel momento della realizzazione operativa di progetti complessi, e rappresentano un ingrediente da riconoscere, da valutare e in alcuni casi da valorizzare nelle politiche pubbliche.

Gli **effetti positivi** evidenziati dalle persone coinvolte nelle interviste, sono stati:

- nei casi in cui le amministrazioni si sono aperte all'ascolto di **nuovi attori** nelle politiche urbane

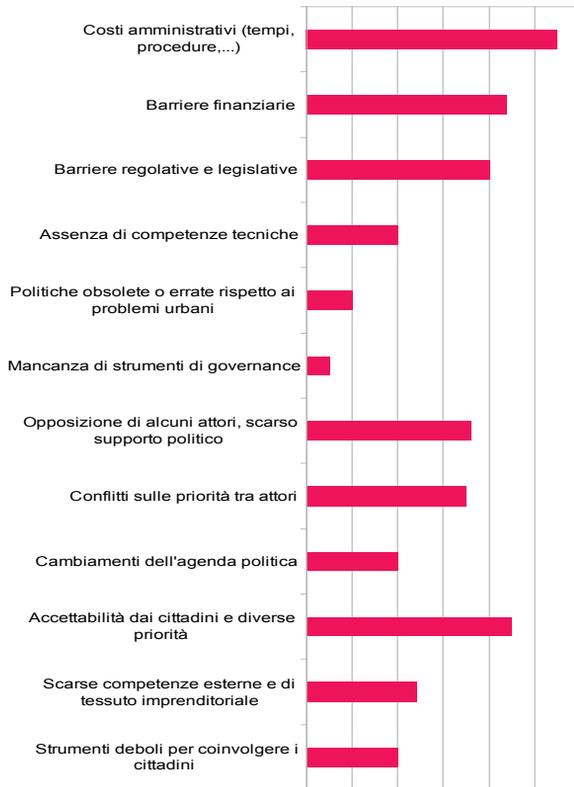


Tabella 2. Barriere all'attuazione delle politiche indicate dai soggetti

sostenibili, sono emersi e si sono resi visibili **soggetti e micro-imprese** giovani, disponibili a investire in progetti innovativi, a alto capitale culturale, e con specializzazioni ancora non consolidate o evidenti nel mercato;

- lo sviluppo di **politiche inclusive** per gli immigrati ha fatto emergere specializzazioni inconsuete (artigianato di qualità nella lavorazione dei materiali, una cultura imprenditoriale commerciale e rivolta alla persona,...);

- la generazione di **eventi urbani** a sostegno della riapertura di spazi dismessi (teatri, aree artigianali,...) ha prodotto interesse nella popolazione locale, incuriosendo cittadini e commercianti nel sostenere le azioni, quando queste hanno avuto la capacità di essere inclusive. Allo stesso modo, l'apertura da parte delle amministrazioni pubbliche all'utilizzo, anche temporaneo, di spazi pubblici abbandonati nelle città o ai margini urbani, ha visto il diffondersi di pratiche di manutenzione collettiva di spazi pubblici (iniziative legate alla coltivazione di porzioni di terreni incolti e di altre iniziative comunitarie), migliorando spesso la qualità del paesaggio urbano.

Gli **aspetti negativi** citati, non adeguatamente riconosciuti all'inizio di processi decisionali, sono:

- la scarsa disponibilità di alcune imprese, più tradizionali, a investire in specializzazioni innovative (ed esempio nella rigenerazione urbana) e a gestire progetti complessi;

- l'emergere di un paradosso, evidente nel contesto italiano: da un lato, la crescente complessità del sistema legale e amministrativo nella gestione delle opere pubbliche e, dall'altro, l'incapacità di evitare la corruzione di attori che eludono tali complesse regole.

Fabbisogni e strumenti per le politiche sostenibili



Che bisogni esprimono i decisori politici e i tecnici in termini di strumenti concreti per attuare le politiche

Innovare le politiche: fabbisogni emersi

Utilizzare un approccio più contemporaneo alle politiche urbane è l'interpretazione che si può dare ai fabbisogni rilevati dai decisori, che significa:

- sostenere politiche che abbiano un **impatto quotidiano nelle città**, e migliorino la fruizione della città, da parte di abitanti e visitatori, accogliendo anche nuovi stili di vita (alloggi privati con spazi comuni,...) e di lavoro (condivisione di ambienti di servizio,...).

Soprattutto, in questa ottica, si tratta di dare pregio al patrimonio culturale disponibile (catalogazione di archivi, gestione più aperta delle biblioteche,...), per restituire all'utilizzo pubblico luoghi dismessi e con valore simbolico per la città, coinvolgendo i giovani con progetti creativi, sostenibili e innovativi (ad es. artigianato di qualità insieme alle nuove tecnologie,...), per rendere i centri storici e anche le periferie più accoglienti, ad esempio con sistemi di mobilità alternativa all'auto (restrizioni della strada veicolare a favore di percorsi ciclabili e pedonali, serpentine per rallentare i veicoli,...), con sistemi di riuso dei rifiuti e di risparmio energetico, con la riqualificazione di aree verdi con funzioni di comunità per le fasce più deboli,...

- connettere maggiormente la dimensione **locale** delle politiche (attenzione alle comunità e alle risorse del territorio) con gli aspetti più **globali** del territorio (la costruzione di reti più ampie, infrastrutturazione più efficiente del territorio,...).

Questo si traduce nel valorizzare anche i territori rurali, sostenendo filiere corte e medie, connettendole con una dimensione più ampia, evitando

l'isolamento dei territori più marginali (non sempre però, perché stare a lato può garantire la tutela di alcuni habitat e l'unicità di luoghi speciali).

In Italia e in Europa: su cosa puntare

I concetti più utilizzati dalle persone con cui si è interloquito, in termini di fabbisogni per migliorare l'efficacia delle politiche in Italia, sono stati:

(a) a livello amministrativo, meno burocrazia e più coordinamento tra attori (un attore intervistato afferma: "...la gestione amministrativa delle opere pubbliche è un dominio giuridico così **specializzato**, che molte intenzioni amministrative perdono il loro effetto quando si tenta di tradurle in realtà"); (b) il bisogno di sostenere una cultura della **valutazione** delle politiche; (c) accrescere la consapevolezza e il riconoscimento delle risorse materiali e immateriali esistenti nei contesti locali, spesso **uniche** o comunque difficilmente riproducibili altrove; (d) migliorare l'attitudine e la cultura dei beneficiari e degli amministratori, a accogliere i cambiamenti quando si sperimentano politiche innovative; (e) l'utilità di coinvolgere i beneficiari perché rendano disponibili risorse proprie (materiali, immateriali, capitale umano,...) nell'implementazione di azioni, al fine di accrescere la responsabilità sugli esiti delle politiche. Le opinioni raccolte dagli intervistati sulla dimensione europea, riguardano, nella maggior parte dei casi la necessità che:

- l'Unione Europea si ponga come entità civica e culturale, più che come un soggetto che regola il finanziamento di programmi di sviluppo. Viene chiesta anche una dimensione meno specialisti-

ca nel linguaggio (e meno preoccupata del rigore economico, affermano alcuni attori). Così, alcuni attori sostengono che essa debba diventare più convincente nello spingere a vedere applicate le direttive per la sostenibilità urbana;

- venga sostenuto maggiormente lo sviluppo delle infrastrutture materiali e immateriali, nonché la nuova occupazione innovativa, evitando troppa enfasi settoriale sui mestieri legati ai media.

Quali strumenti di supporto sono più utili?

Ai sedici soggetti intervistati, politici e tecnici, è stato sottoposto un elenco di strumenti, che rappresentano quelli capitalizzati con il progetto Urban Empathy, e è stato chiesto loro quali ritengano più utili per poter affrontare con maggiore efficacia l'attuazione di politiche urbane sostenibili.

Quelli messi in campo possono offrire una base per realizzare azioni sostenibili e possono dare un contributo per perseguire i risultati attesi in modo semplice, utilizzando lo stato dell'arte delle conoscenze a disposizione nei campi di interesse espressi.

In linea generale, è stato manifestato interesse prioritario per:

- le **linee-guida** su temi specifici utilizzabili dalle pubbliche amministrazioni occupate in progetti sostenibili (valorizzazione del paesaggio periurbano, criteri per migliorare l'efficienza energetica a livello urbano e edilizio, capacità di costruire bandi adattabili per individuare soggetti più adeguati a rispondere alle esigenze dell'amministrazione,...)

- **strumenti strategici** e gestionali per migliorare la capacità di attuare programmi in tempi ragionevoli, coordinando soggetti diversi;

- l'importanza di avere a disposizione strumenti **amministrativi maneggevoli** e adattabili. L'esperienza delle forme istituzionali di partenariato, come i Patti Territoriali, è vista in modo positivo, ma si richiede più chiarezza e flessibilità nell'applicazione;

- la possibilità di **scambiare esperienze** e di imparare dai risultati di altri progetti, in un'ottica realistica.

Premesso poi che tutti gli attori coinvolti hanno esperienze, anche significative, di processi partecipativi con i cittadini, essi ritengono importanti gli strumenti, i manuali per orientare l'azione e che permettono loro di:

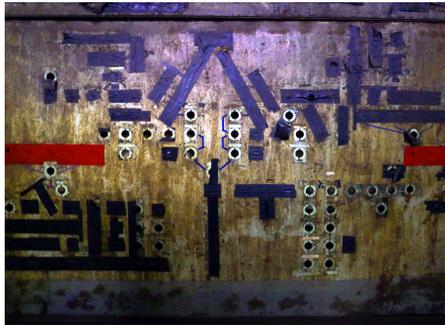
- **trasformare** i conflitti in opportunità pratiche e proposte concrete, rendendo i cittadini protagonisti delle azioni;

- attivare una seconda fase dei progetti urbani, dopo la fase di riqualificazione pubblica messa in campo spesso nel decennio precedente, individuando azioni e usi concreti, anche innovativi, degli spazi, sollecitando la mobilitazione di talenti e di competenze nuove;

- rendere la **partecipazione** meno illusoria, più efficace (viene sottolineato che le decisioni reali a volte vengono prese in sedi diverse dai tavoli partecipativi, in modo opaco);

- creare accordi interistituzionali e con privati per evitare la **frammentazione** delle politiche.

Piccola guida agli strumenti di Urban Empathy



Suggerimenti per usare gli strumenti messi a disposizione dai progetti promossi da Urban Empathy sulle politiche sostenibili

In generale...

Gli strumenti capitalizzati dal progetto Urban Empathy (vedi i link agli strumenti dei progetti in fondo al testo) integrano differenti questioni legate alla sostenibilità urbana, alla valorizzazione del paesaggio e alla partecipazione, e offrono soluzioni a nuove domande e a bisogni consolidati, così come a problemi emergenti nel campo delle politiche sostenibili.

Essi si basano su differenti metodi, anche innovativi, per affrontare problemi complessi con strumenti “sincronici”, con soluzioni adattabili a differenti contesti.

In particolare, riprendendo in considerazione le opinioni per migliorare l'efficacia delle politiche pubbliche e per superare le barriere all'implementazione, di seguito vengono offerte alcune indicazioni per utilizzare questi strumenti.

I progetti capitalizzati e gli strumenti per rispondere ai bisogni emersi (con link)

Gli strumenti elencati sono cliccabili e rimandano ai relativi indirizzi internet dove sono posizionati gli stessi strumenti direttamente (aggiornati al momento della pubblicazione). Si consiglia comunque di viaggiare nei siti, in cui si trovano anche altri strumenti utili.

Al fine di monitorare l'efficacia delle politiche di sostenibilità urbana e per evitare politiche obsolete o inefficaci nel rispondere a problemi specifici:

- il [sistema di indicatori di sostenibilità urbana](#) del progetto [CAT-MED](#) con la possibilità di utilizzare un data-base con 20 indicatori di sostenibilità urbana già strutturati in modo geo-referenziato,

applicabili alla città;

- l'adesione alla [Carta di Malaga](#), di [CAT-MED](#), per condividere con una rete di 28 metropoli europee un modello urbano sostenibile e scambiare esperienze;

- il progetto [ZEROWASTE](#), con il suo [data-base](#), strumento di supporto alle decisioni, rappresentato da un per monitorare e misurare l'efficacia dei progetti di gestione sostenibile dei rifiuti urbani.

Per migliorare la governance urbana e promuovere nuove idee per la valorizzazione del paesaggio:

- i [Gruppi Metropolitan](#) e le [Green Apple](#) del progetto [CAT-MED](#) per la rigenerazione partecipata e sostenibile di quartieri in transizione;

- il progetto C.U.L.T.U.R.E con il suo [Piano d'Azione](#) con numerose azioni tra loro integrate per la valorizzazione dei centri urbani del Patrimonio UNESCO;

- il progetto [PAYS.MED.URBAN](#), con le [linee-guida per la valorizzazione del paesaggio peri-urbano](#), gli [strumenti partecipativi](#), il metodo e i [risultati del premio europeo per il paesaggio](#) (utilizzato dal Consiglio d'Europa).

Per migliorare le relazioni tra attori pubblici e private, nel campo dell'efficienza energetica dei quartieri:

- il progetto [MARIE](#), con la sua [piattaforma internazionale](#) per l'efficienza energetica, con il [policy-paper](#) per orientare le azioni;

- il progetto EFFECT con la [metodologia](#) per realizzare seminari internazionali per decisori politici e tecnici, al fine di applicare criteri di sostenibi-

lità nei bandi per opera pubbliche.

Per migliorare l'efficacia delle politiche sostenibili e di risparmio energetico a livello urbanistico:

- il progetto [TEENENERGY](#) con le sue diverse [linee-guida](#) e [manuali tematici](#) con indicazioni per localizzare e individuare soluzioni per assicurare l'efficienza energetica degli edifici pubblici;
- il progetto ELIH-Med con il suo [Policy-Paper per una strategia europea](#) e territoriale sull'efficienza energetica negli edifici;
- il progetto ENERSUPPLY con le sue [linee-guida per un Piano di Azione](#) sulla Sostenibilità Energetica a Fojnica, in Slovenia, facilmente adattabili a altri contesti.

Per migliorare la sostenibilità nella mobilità urbana e dell'illuminazione pubblica in termini concreti:

- il progetto [CITIES FOR MOBILITY](#) con molteplici [pratiche implementate per la mobilità sostenibile](#) e gli [aggiornamenti periodici](#) e la [SUMPA MED](#) con la [rete](#) per migliorare la mobilità sostenibile nel Mediterraneo più ampio;
- il progetto PLUS con le sue [linee-guida](#) per l'illuminazione pubblica, con numerosi [casi concreti](#) innovativi.

- Per coinvolgere i cittadini nella valorizzazione del territorio e del paesaggio come bene pubblico sostenibile economicamente, socialmente e ecologicamente:

- il progetto [Hybrid Parks](#) con le [metodologie](#) e il [catalogo e le pratiche](#) per sostenere approcci integrati nella gestione di parchi e giardini.

Persone intervistate coinvolte nel dialogo strutturato

Michele Alinovi, Assessore all'Urbanistica, ai Lavori Pubblici e all'Energia del Comune di Parma
Sara Armella, Presidente della Fiera Internazionale di Genova

Galeazzo Bignami, Consigliere regionale della Regione Emilia-Romagna

Antonio Bettanini, professore universitario ordinario La Sapienza, Consigliere del Ministero degli Affari Esteri

Riccardo Buscemi, Consigliere del Comune di Pisa

Maura Cavallaro, Assessore all'ambiente, ai parchi naturali e a Agenda 21 della Provincia di Lucca

Dario Danti, Assessore alla cultura, alle iniziative e istituzioni culturali, ai beni culturali e al sistema museale, alle politiche giovanili e rapporti con l'associazionismo culturale del Comune di Pisa

Gianluca De Felice, Tecnico dell'Opera Primariale Pisana

Maria Laura Ferraris, Assessore alle Cultura e Coordinamento delle Politiche Culturali del Comune di Parma

Sergio Fortini, architetto, manager di opere urbanistiche e professore a contratto della Facoltà di Architettura di Ferrara

Riccardo Gaddi, Direttore Generale della Provincia di Lucca

Daniela Occhiali, ora ex-Sindaco del Comune di Sant'agata Bolognese (Bologna)

Francesco Oddone, Assessore allo Sviluppo Economico del Comune di Genova

Alfredo Peri, Assessore Programmazione territo-

riale, urbanistica. Reti di infrastrutture materiale e immateriali. Mobilità, logistica e trasporti

Diego Santi, Assessore alle politiche energetiche, sviluppo rurale, caccia e pesca, infrastrutture immateriali, difesa del suolo, protezione civile della Provincia di Lucca

Ylenia Zambito, Assessore all'urbanistica, al recupero e riuso del patrimonio edilizio esistente e all'edilizia privata del Comune di Pisa

Progetti europei capitalizzati da Urban Empathy, partner di progetto e siti web

Progetto [CAT-MED](#) - Ayuntamiento de Malaga (Spagna)

[PAYS.MED.URBAN](#) - Regione Emilia-Romagna

[HYBRID PARKS](#) - Regione Emilia-Romagna

[CITIES FOR MOBILITY](#) - Municipalità di Stuttgart (Germania)

[C.U.L.T.U.R.E.](#) - Comune di Pisa

[MARIE](#) - Generalitat de Catalunya (Spagna)

[TEENENERGY SCHOOLS](#) - Provincia di Lucca

[ZERO WASTE](#) - Aristotle University of Salonico (Grecia)

[PLUS PUBLIC LIGHING](#) - Nice Cote d'Azur Metropol (Francia)

[SUMPA-MED](#) - Municipalità di Stuttgart (Germania)

[EFFECT](#) - Jožef Stefan Institute (Slovenia)

[ENER SUPPLY ENERGY](#) - Regional Education and Information Centre for Sustainable Development in Southeastern Europe (Bosnia & Herzegovina)

[ELIH-MED](#) - Agence des villes et territoires méditerranéens durables - AVITEM (Francia)

Iscrivetevi alla Newsletter italiana del progetto europeo Urban Empathy, è sufficiente farne richiesta con una mail a: paesaggioer@regione.emilia-romagna.it dove è possibile chiedere anche copie cartacee di questo testo o altri materiali promozionali

Rimanete aggiornati sulle attività europee del progetto URBAN EMPATHY tramite:

<http://www.urbanempathy.eu/>