

**SETTIMA CONFERENZA PROGRAMMATICA
DELL'ECONOMIA PROVINCIALE
Camera di Commercio di Macerata
*26 ottobre 2007***

**Pianificazione strategica e cooperazione intercomunale:
esempi internazionali**

**Maria Cristina Gibelli, Politecnico di Milano
mariacristina.gibelli@polimi.it**

Modello di pianificazione	Razional-sinottico		Strategico	
	<i>Physical planning</i>	<i>Prima famiglia Pianificazione sistemica (anni '60 e '70)</i>	<i>Seconda famiglia Pianificazione strategica aziendale (anni '80)</i>	<i>Terza famiglia Pianificazione reticolare visionaria (anni '90)</i>
Caratteristiche				
Scala territoriale	locale	regionale/ metropolitana	locale	locale/ regionale/ metropolitana
Dimensione temporale	indefinita	medio/lungo termine	breve/medio termine	medio/lungo termine
Approccio	top/down	top/down	pragmatico	circolare interattivo
Meccanismi regolamentari	regolamentazione	regolamentazione	<i>deregulation</i>	sistema "misto"
Obiettivi	equità	coerenza globale	competitività ricapitalizzazione valorizzazione	sostenibilità
Razionalità	sostantiva	sostantiva	procedurale	procedurale
Modello decisionale	gerarchico	gerarchico	vario	a rete
Legittimazione	delega	delega	contrattazione	concertazione in rete
Forma del piano	documento	piano-processo formalizzato	piano per progetti	guide strategiche e <i>visioning</i>
Monitoraggio valutazione	no	sì	sì	sì
Strumenti e tecniche	zoning	macromodelli di <i>land use</i> e mobilità	progetti urbani	modelli procedurali
Finanziamento	pubblico	pubblico	partenariale	partenariale
Ruolo del pianificatore	demiurgo	tecnocrate	manager	facilitatore "visionario"
Formazione del pianificatore	architetto/ ingegnere	<i>regional scientist</i>	planner	planner

Prima generazione (*spatial strategic plan*):

- riequilibrio insediativo
- governo complessivo delle trasformazioni quantitative: piani di struttura
- modello gerarchico/sinottico
- razionalità tecnica di tipo sistemico

Seconda generazione (*strategic planning*):

- riposizionamento competitivo delle città
- pianificazione per progetti + tecniche del *management* strategico aziendale
- flessibilizzazione e *deregulation*
- razionalità incrementale

Terza generazione (*planning for sustainable competitiveness*):

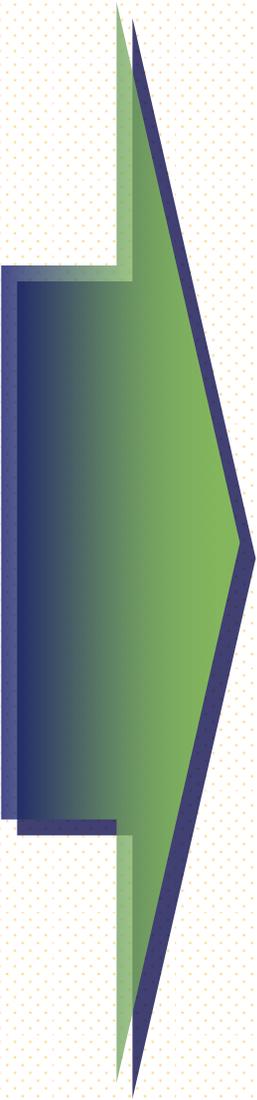
- governo complessivo delle trasformazioni qualitative
- flessibilità (*visioning* strategico) + regole
- razionalità comunicativa (Innes, 1996)

Tre famiglie di piani strategici (Gibelli, 1996)

La pianificazione strategica oggi: elementi comuni nel contesto internazionale

- Un approccio di scala vasta, più che mai reso necessario dalla dimensione assunta dai fenomeni di dispersione urbana, di segregazione / specializzazione insediativa, di incremento incessante della mobilità su gomma (EEA, 2006)
- Un approccio onnicomprensivo allo sviluppo economico, sociale ed ambientale di territori integrati
- Un approccio proiettato sul lungo periodo e orientato alla costruzione di una “visione del futuro condivisa” che deve guidare la elaborazione dei piani di inquadramento territoriale
- Un approccio “misto” che accoppia interazione e regole, flessibilità e certezza del diritto e delle norme sulle questioni non contrattabili per la loro rilevanza etica di lungo periodo
- Un approccio interattivo e inclusivo
(*“collaborative and network planning”*; *“inclusionary argumentation”*)

Obiettivi di fondo della pianificazione strategica di terza generazione

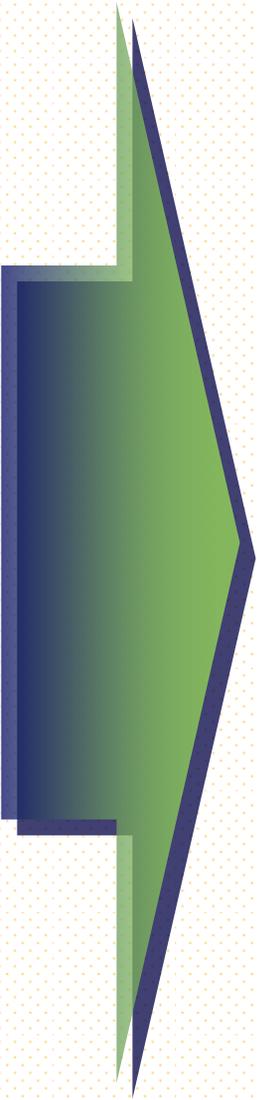


Costruire un progetto di territorio condiviso e di lungo periodo

da cui far discendere *frame*, azioni e progetti

supportati da alcune regole non negoziabili e legittimati da estese procedure argomentative

Vantaggi offerti dalla pianificazione strategica di terza generazione



L'approccio strategico, valorizzando e promuovendo le reti sociali, facendo leva sulla condivisione di valori e sugli elementi di identità, può contribuire a configurare una *community governance* capace di superare alcuni casi vistosi di “fallimento del mercato” e di “fallimento del governo”

La costruzione della visione del futuro condivisa

Obiettivo

il piano strategico rilancia la riflessione qualitativa sul futuro, per “anticipare l’inatteso”, per prendere in conto le possibili conseguenze di lungo periodo di decisioni e progetti da realizzare nel breve-medio periodo

Strumenti

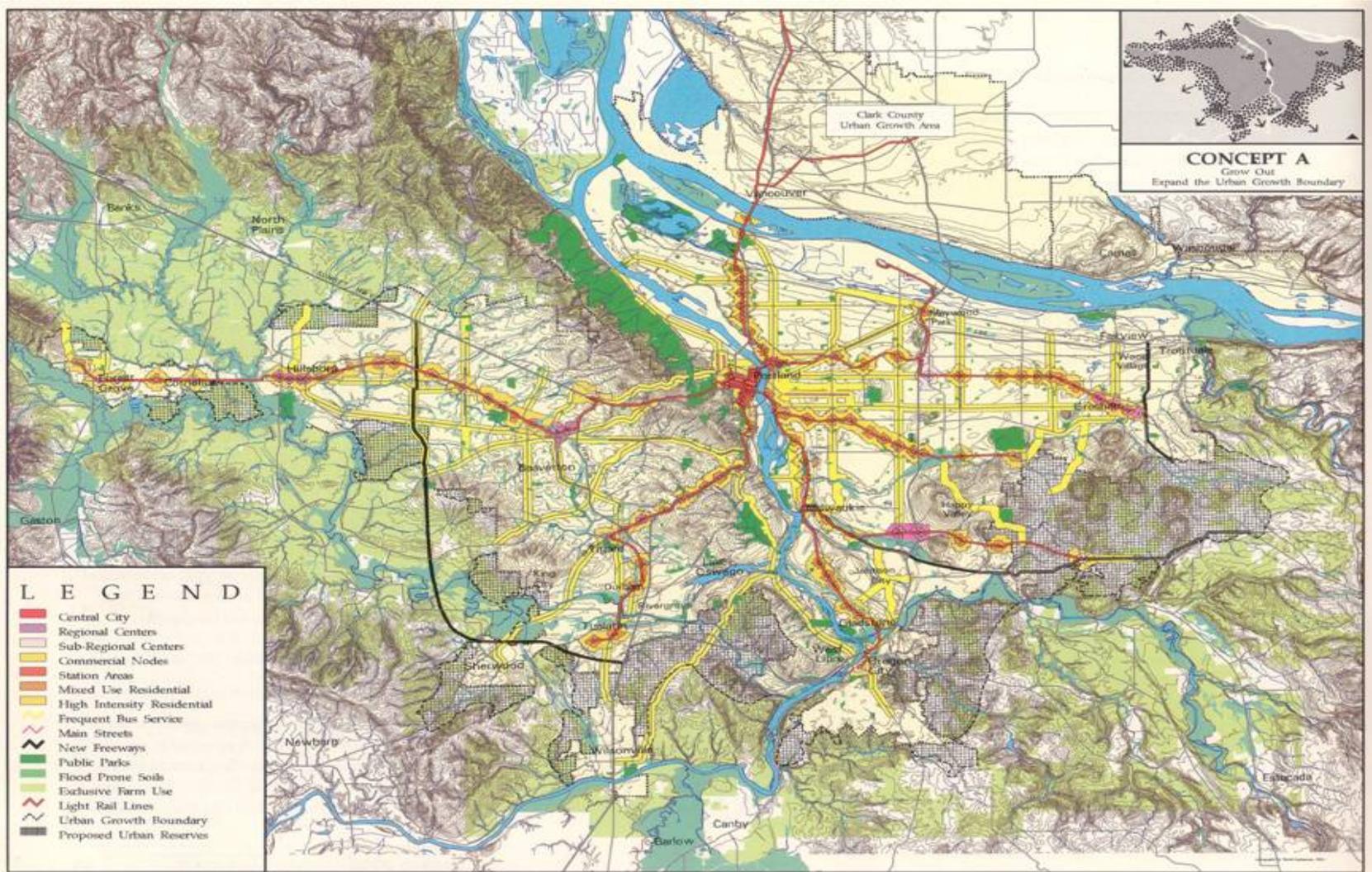
- Analisi di posizionamento strategico (*SWOT*)
- Costruzione di scenari qualitativi alternativi e selezione dell’alternativa desiderabile attraverso:
 - *forecasting e valutazione prestazionale*
 - *envisioning*
 - *polling*

Risultati

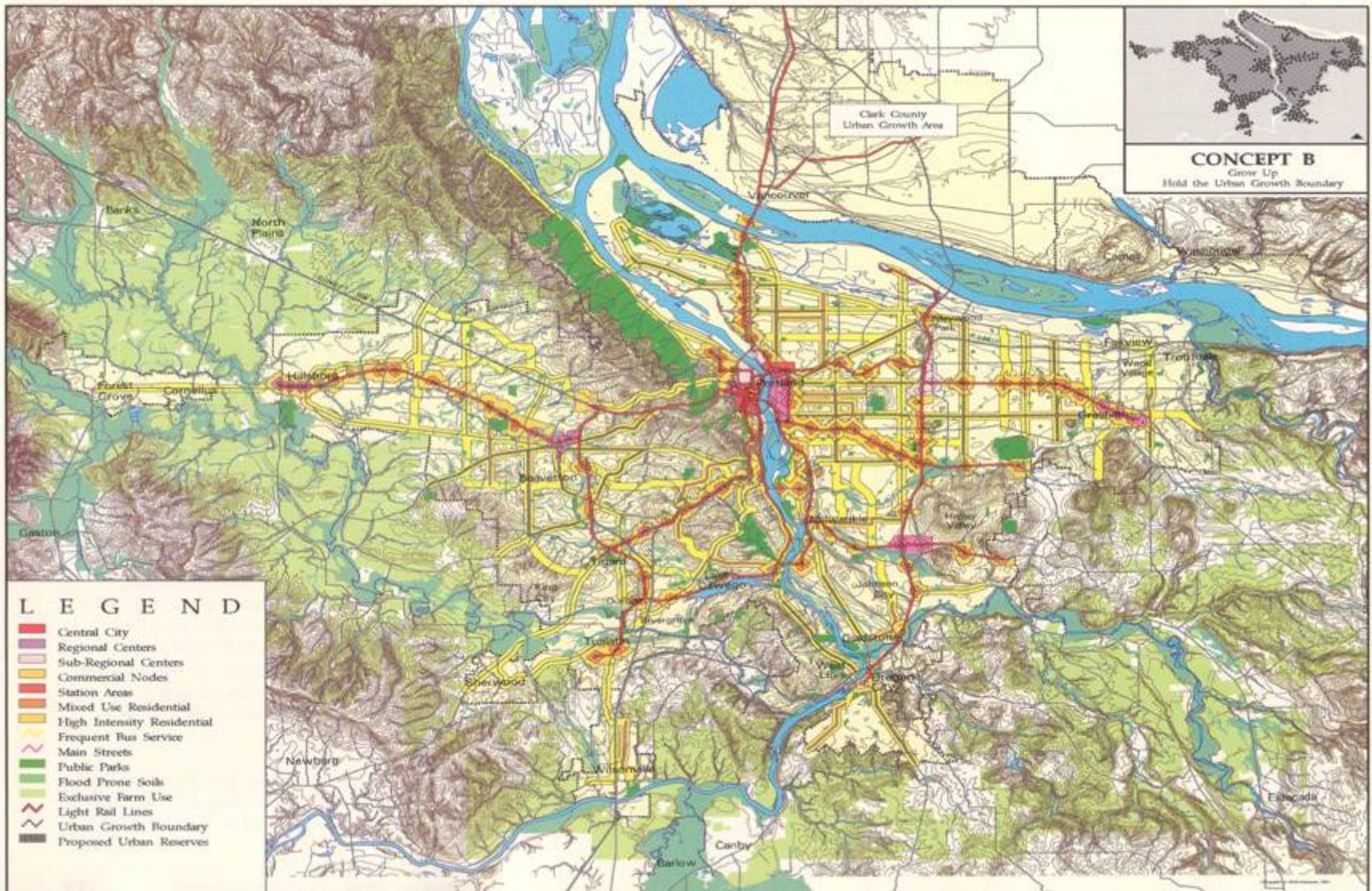
- *Shared vision, vision du futur partagée, visione del futuro condivisa* (lungo / lunghissimo periodo)
- 
- *Framework plan, schema direttore, piano di inquadramento territoriale* (medio periodo)

La costruzione della visione del futuro condivisa richiede:

- Una capacità di promozione del processo di *visioning* da parte dell'iniziatore istituzionale (l'iniziatore deve essere in grado di svolgere un ruolo di *leadership*)
- Lo sviluppo di processi interattivi cooperativi:
 - trasparenti e strutturati ...
 - dedicati a valorizzare tutte le risorse locali di progettualità attraverso la concertazione intergovernativa e il coinvolgimento degli interessi organizzati ...
 - in tutte le fasi del processo di pianificazione ... e non soltanto nelle occasioni formali e cerimoniali
- Il contributo della partecipazione civica su sfide complesse, di area vasta e di lungo periodo



La costruzione del piano strategico per METRO Portland Scenario A: una “suburbanizzazione giudiziosa”

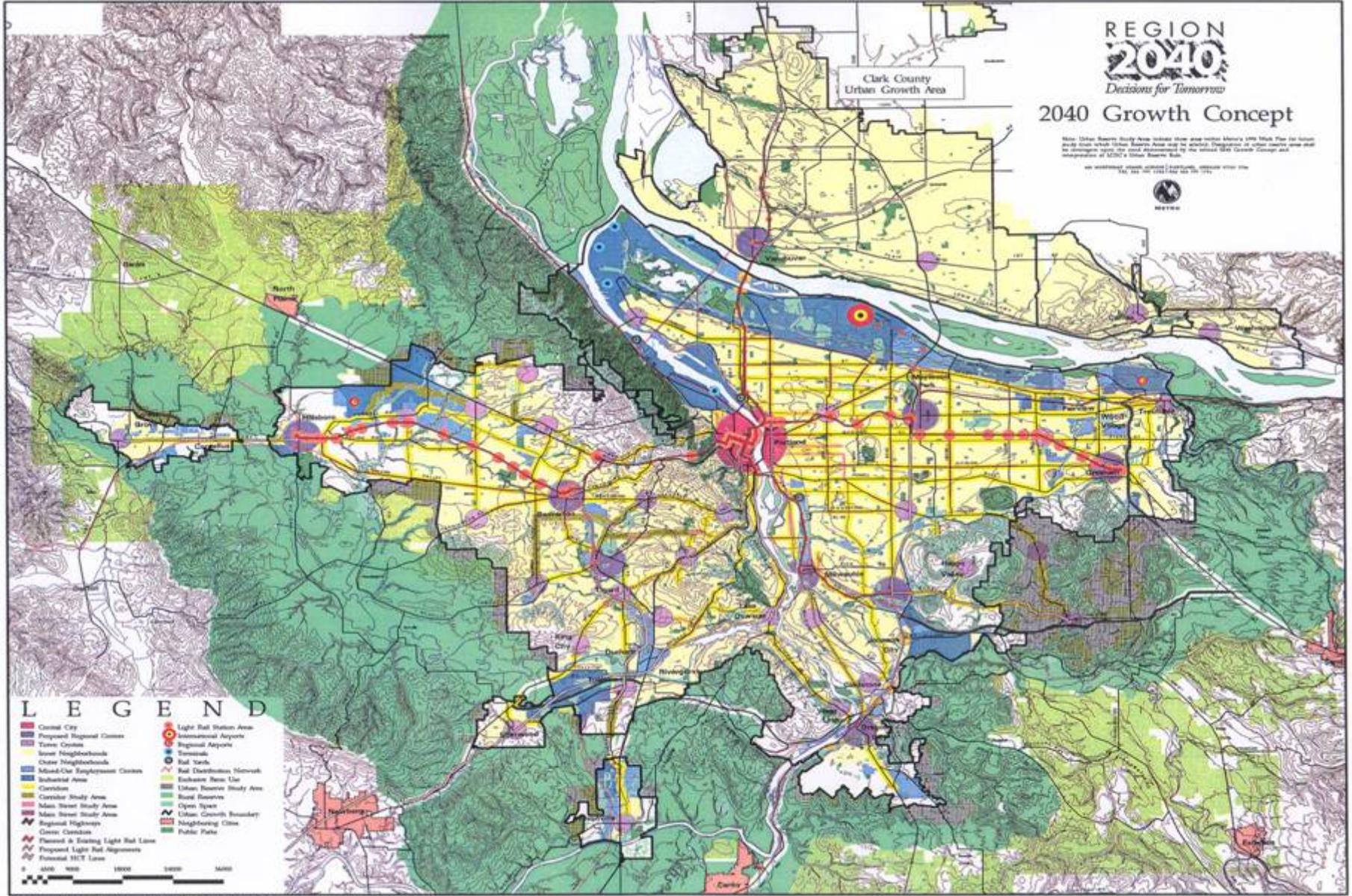


Scenario B: la “città compatta”

Figure 11.8 Region 2040 Indicators

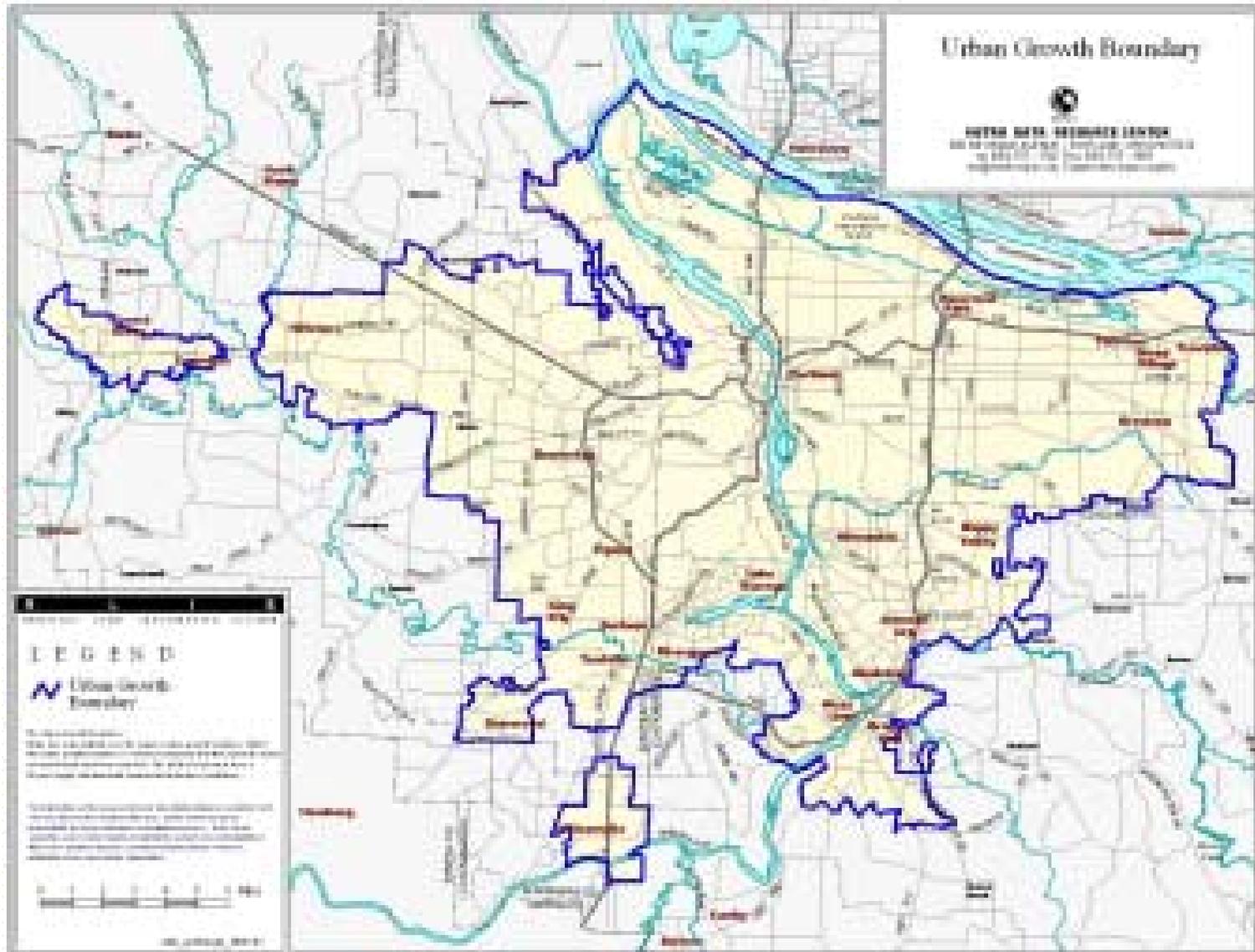
Category	Measures	1990	BC	A	B	C
Buildable Acres (No estimate of satellite acres)	Central City	39	48	67	100	67
	Regional Centers	134	273	369	507	403
	Sub Regional Centers	36	41	218	323	151
	Commercial Nodes	998	2,285	4,229	5,322	4,338
	Main Streets	7	8	127	791	342
	Transit Corridors	460	4,925	7,462	9,370	5,955
	Other	52,063	49,181	49,353	48,653	49,580
	New UGB	0	98,214	42,500	0	17,738
	Total	53,736	154,974	104,325	65,066	78,574
Distribution of Development	Central City	7%	5%	5%	7%	6%
	Regional Centers	1%	1%	2%	4%	4%
	Sub Regional Centers	1%	1%	1%	2%	1%
	Commercial Nodes	7%	9%	15%	17%	13%
	Main Streets	1%	1%	1%	3%	2%
	Transit Corridors	9%	18%	14%	21%	12%
	Other	71%	52%	46%	42%	44%
	New UGB	0%	8%	13%	0%	2%
	Satellites	3%	5%	5%	5%	16%
Location of Growth	% of growth in existing Metro UGB	-	83%	71%	100%	63%
	% of growth accom. by redevelopment	-	0%	6%	18%	8%
	EFU Conversion (Acres)	-	63,900	17,200	0	11,400
	% of Employment on Industrial land	32%	43%	53%	33%	53%
Zoning	Single Family	59.0%	61.0%	57.0%	46.5%	51.5%
	Multi-Family	11.0%	11.0%	1.0%	5.0%	1.5%
	Commercial	7.0%	8.5%	1.0%	1.0%	1.0%
	Industrial	19.5%	16.0%	12.0%	10.0%	14.0%
	Mixed Use (commercial and residential)	0.0%	0.0%	24.0%	30.5%	27.0%
	Parks/Open Space	1.5%	1.0%	3.0%	5.0%	3.0%
	Public Facilities	2.0%	2.5%	2.0%	2.0%	2.0%
Density	People per Acre	8.9	7.9	9.8	12.4	9.2
	% High Density (centers) + 50 persons/acre	8.9%	7.4%	7.9%	11.2%	13.6%
	% Medium Density (corridors) 20-50 persons/ac.	17.6%	29.1%	30.1%	43.0%	32.3%
	% Low Density (other) less than 20 persons/ac.	73.7%	63.5%	61.9%	44.0%	54.2%
Housing	Single Family / Multi Family (percent)	70/30	70/30	74/26	60/40	69/31
Transportation (all measures inside Metro UGB)	Average VMT per Capita	12.4	13.04	12.48	10.86	11.92
	Mode Split: Auto/Transit/Walk-Bike (percent)	92/3/5	92/3/5	91/4/5	88/6/6	89/5/6
	Lane Miles	5,304	6,777	6,377	5,557	6,116
	Transit Service Hours	4,965	9,575	12,322	13,192	12,553
	Congested Roadway Miles (PM peak hour)	150.5	505.6	682.0	642.6	403.9
Air Quality	CO Winter (Kg/day)	835,115	614,451	613,537	579,579	569,091
	CO Summer	574,708	528,601	525,133	496,017	487,188
	HC Summer	177,857	70,700	69,810	66,375	65,745
	NOx Summer	80,452	94,024	90,987	83,817	86,988
Water	Drinking Water Costs			Moderate	Low	Moderate
	Wastewater Costs			Moderate	Moderate	High
	Stormwater Costs			Moderate	Moderate	Moderate

Valutazione di impatto degli scenari



METROPortland: 2040 Regional Framework Plan (1994)

Le regole non negoziabili: The Urban Growth Boundary



Pianificare territori pertinenti : le nuove frontiere dell'intercomunalità

A. Verso modelli di governance



dedicati alla formulazione di strategie di pianificazione e azioni concertate alla scala sovracomunale



in una nuova visione del territorio e del suo divenire che si affranca dalle frontiere amministrative



per promuovere nuove sinergie fra attori locali e nuove forme di cittadinanza sopralocale



capaci di realizzare uno sviluppo urbano e territoriale sostenibile

Pianificare territori pertinenti : le nuove frontiere dell'intercomunalità

Il tema della cooperazione intercomunale è tornato al centro della riflessione europea dopo che, soprattutto negli anni Ottanta, le politiche e le pratiche urbanistiche si erano sempre più circoscritte all'ambito locale/comunale

Con il rilancio dell'intercomunalità si intende rispondere a due sfide principali:

- una corretta applicazione del principio di **sussidiarietà**
- la realizzazione di modelli di pianificazione di area vasta ancorati al principio di **coesione territoriale**

e ridimensionare alcuni rischi ormai evidenti in ambito locale:

(mancata coerenza delle reti fisiche intercomunali, eccesso di “sviluppismo” comunale, scarso controllo dello *sprawl*, doppia velocità territoriale, caduta della qualità ambientale, perdita di competitività)

Pianificare su territori pertinenti in ossequio ai principi di sussidiarietà e di coesione territoriale

- Una corretta applicazione del principio di sussidiarietà richiede l'esercizio di prerogative e competenze da parte di livelli superiori di governo allorché l'intervento a livello inferiore si dimostri intrinsecamente inefficiente
- La realizzazione del principio di coesione territoriale sancito recentemente nei documenti ufficiali dell'Unione Europea, introduce per la prima volta il concetto di capitale territoriale:
 - il territorio come risorsa che può generare incrementi di efficienza e di produttività per i settori produttivi e incrementi di benessere per le popolazioni (beni pubblici, capitale fisso sociale, capitale fisico)
ma anche
 - il territorio come capitale sociale incorporato nei luoghi sotto forma di senso di appartenenza e di tradizioni consolidate, e come capitale relazionale inteso come capacità di cooperazione e di "fare rete" su ambiti territoriali pertinenti e su sfide complesse.

La sostenibilità di lungo periodo delle regioni urbane: i vantaggi della cooperazione

La cooperazione intercomunale

consente di mediare in maniera “giudiziosa”

fra tendenze spontanee alla dispersione e politiche forzose di compattamento

favorendo

riduzione del consumo energetico e del consumo di risorse territoriali

e garantendo

nuove opportunità per la elevata domanda insediativa attuale e futura

La dispersione urbana: due tipologie prevalenti

A) *Periurbanizzazione metropolitana*

B) *Urbanizzazione della campagna*

B) La dispersione si manifesta anche in territori ancora a rilevante presenza rurale e con un'armatura costituita da centri urbani piccoli e medi

Si tratta dei territori della industrializzazione diffusa e a carattere urbano policentrico (Terza Italia)

in cui si sono verificati

vistosi processi di rururbanizzazione determinati da uno sviluppo dal basso delle attività economiche, per consolidamento di sistemi produttivi di piccola impresa sia a carattere distrettuale (relativamente polarizzato), che diffuso

Effetti di insostenibilità:

- consumo/spreco del suolo agricolo
- saldatura casuale dei centri urbani
- aumento incessante della mobilità interurbana

E' verisimile l'evoluzione per coalescenza verso nuove forme di integrazione a carattere metropolitano?

Buone pratiche di pianificazione strategica intercomunale

A. L'intercomunalità in Francia

B. Pianificazione strutturale in forma associata e perequazione territoriale (Emilia Romagna/Provincia di Bologna)

Legge 1999-586 “Simplification et renforcement de la coopération intercommunale” : gli obiettivi

Obiettivi “tradizionali”

(efficienza territoriale):

- Ridurre la polverizzazione comunale
- Realizzare economie di scala nella produzione/erogazione di servizi

Obiettivi “innovativi”

(sostenibilità e coesione territoriale: pianificare alla scala pertinente/*bassin de vie*, realizzare una vera *gouvernance* attraverso trasferimento di competenze, pianificazione integrata, solidarietà fiscale):

- Limitare la dipendenza dei comuni da fonti di finanziamento legate allo sviluppo immobiliare: una dipendenza che costituisce la principale ragione della loro attrazione fatale per l’espansione fisica (lotta all’*étalement*)
- Migliorare l’efficienza economica arginando la competizione atomistica fra comuni
- Attenuare la doppia velocità territoriale, contrastando la “secessione” dei comuni più agiati (le nuove CC, CA, CU devono essere senza *enclaves*)

Tre tipologie di associazioni intercomunali

Communauté de communes (CC): associazione di comuni contigui e senza *enclaves*, senza vincoli di soglia demografica. La Comunità di comuni deve esercitare almeno 1 dei 4 blocchi di competenze opzionali previste.

Communauté d'agglomération (CA): associazione di comuni contigui e senza *enclave* con una popolazione complessiva di almeno 50.000 abitanti attorno a uno o più comuni centrali di almeno 15.000 abitanti. La Comunità di agglomerazione deve esercitare almeno 3 delle 5 competenze opzionali previste.

Communauté urbaine (CU): associazione di comuni contigui e senza *enclave* con una popolazione complessiva di almeno 500.000 abitanti. Le Comunità urbane esistenti possono mantenere le competenze che esercitavano prima della nuova legge, oppure passare al nuovo regime.

N.B.

- al termine *syndicat* (consorzio) si sostituisce il termine *communauté*
- il trasferimento di competenze si fonda sul principio di *sussidiarietà*
- a tutt'e tre le tipologie vengono trasferite competenze in materia *di sviluppo economico e di pianificazione spaziale*
- il trasferimento di competenze (obbligatorie e opzionali) è commisurato *all'importanza demografica* delle agglomerazioni

COMPETENZE	C.C. ¹	C.A. ³	C.U. ⁴
Sviluppo economico	● ¹		
Creazione, manutenzione e gestione di zone di industriali, commerciali, terziarie, artigianali, turistiche, portuali ed aeroportuali	● ²	□	■
Azione di sviluppo economico		□	■
Sviluppo e pianificazione sociale e culturale			
Costruzione, manutenzione e gestione di attrezzature sportive, culturali etc..., ed edilizia scolastica pre-elementare ed elementare	✳	○	□
Licei e collegi			■
Pianificazione spaziale	●		
<i>Schémas</i> Direttori e di settore		■	■
POS			■
Creazione e realizzazione di ZAC		□	□
Costituzione di riserve fondiari			□
Trasporti urbani		■	■
Viabilità e parcheggi	✳	○	■
Equilibrio dell'edilizia sociale nel territorio comunitario	✳		
Programmi locali per la casa		■	■
Politica degli alloggi non sociali		□	□
Politica degli alloggi sociali		□	■
Manutenzione e riqualificazione dell'edilizia residenziale		□	□
"Politique de la ville"			
Dispositivi contrattuali (sviluppo urbano, sviluppo locale e promozione economica e sociale)		□	■
Misure locali di prevenzione della delinquenza		□	■
Gestione dei servizi di interesse collettivo			
Bonifica ambientale		●	■
Acquedotti		●	■
Cimiteri e crematori			■
Macelli			■
Servizi antincendio e di protezione civile			■
Protezione e promozione ambientale e qualità della vita	✳		
Smaltimento dei rifiuti domestici e misure contro l'inquinamento atmosferico e acustico		●	■
LEGENDA: ■ □ Competenze obbligatorie, totalmente o solo per la parte di interesse comunitario ● ○ Competenze opzionali, totalmente o solo per la parte di interesse comunitario ●● Bloccati di competenze obbligatorie o opzionali. La specificazione delle singole competenze è a discrezione delle Comunità di comuni.			

TPU: la grande innovazione fiscale

- La legge Chevènement con la **TPU (*Taxe Professionnelle Unique*)** promuove le associazioni intercomunali volontarie a fiscalità propria

Infatti, impone alle CA (ed auspica per le CC)

la **messa in comune della *taxe professionnelle***

(la tassa sulle attività economiche extra-agricole ad aliquota armonizzata) al fine di scoraggiare la concorrenza fra comuni e di garantire una maggiore coerenza fra scelte localizzative e offerta di accessibilità

- **Lo Stato istituisce un fondo di compensazione proporzionale all'intensità della cooperazione (DGF: *Dotation Globale de Fonctionnement*)**

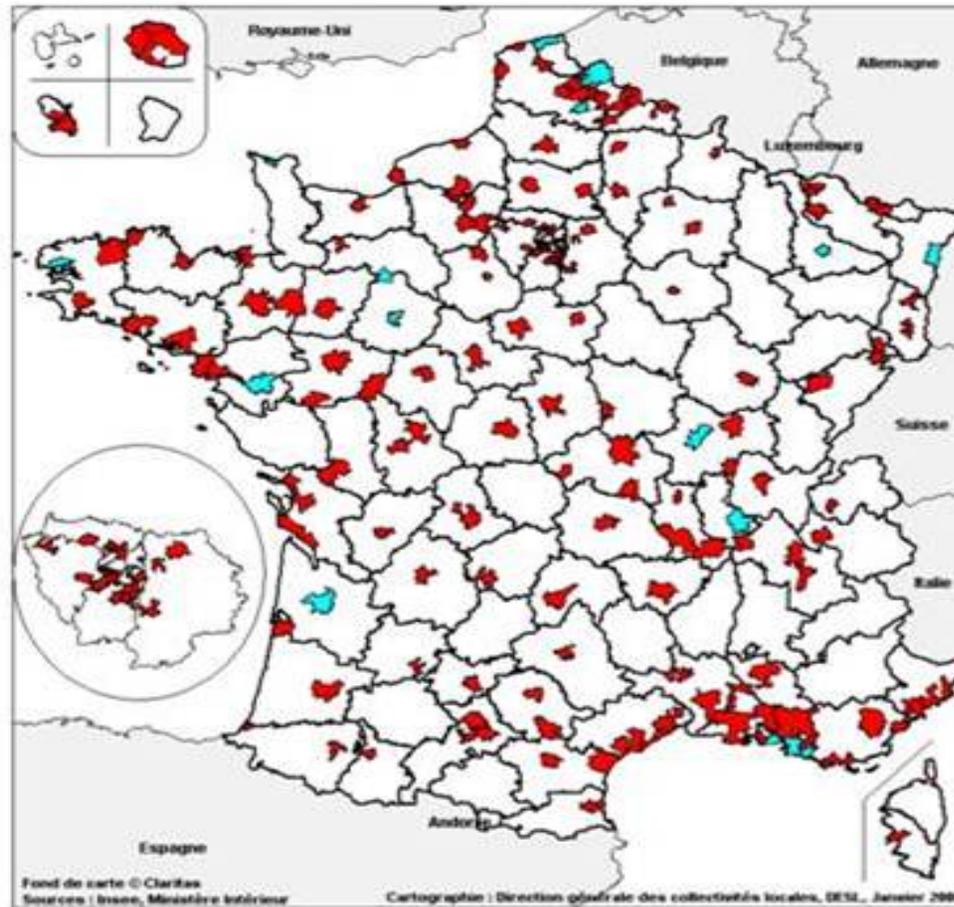
I risultati: una “rivoluzione silenziosa”

Un grande successo, malgrado il drastico ridimensionamento delle competenze comunali in materia fiscale e di pianificazione: si è ridimensionato il ruolo dei comuni e si è avviato un processo di progressiva integrazione a livello sopracomunale

- All'1 gennaio 2006 risultano costituite **1.161 associazioni intercomunali a fiscalità propria**, che raggruppano 15.130 comuni e 40.873.368 abitanti
- Le associazioni intercomunali (con TPU o a *fiscalité additionnelle*) **sono attualmente 2.573** (32.913 comuni; 53,3 milioni di abitanti: 85% della popolazione totale;
- In particolare, si contano **169 Communautés d'Agglomération**. Si può osservare un crescente passaggio alla TPU anche da parte delle **Communautés de Communes (2.343 CC)**

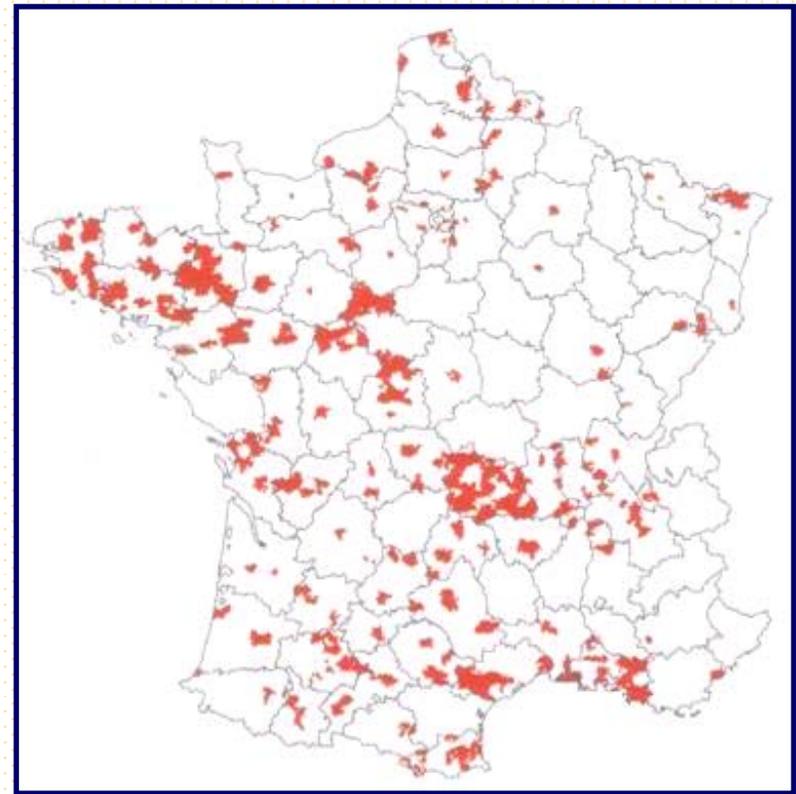
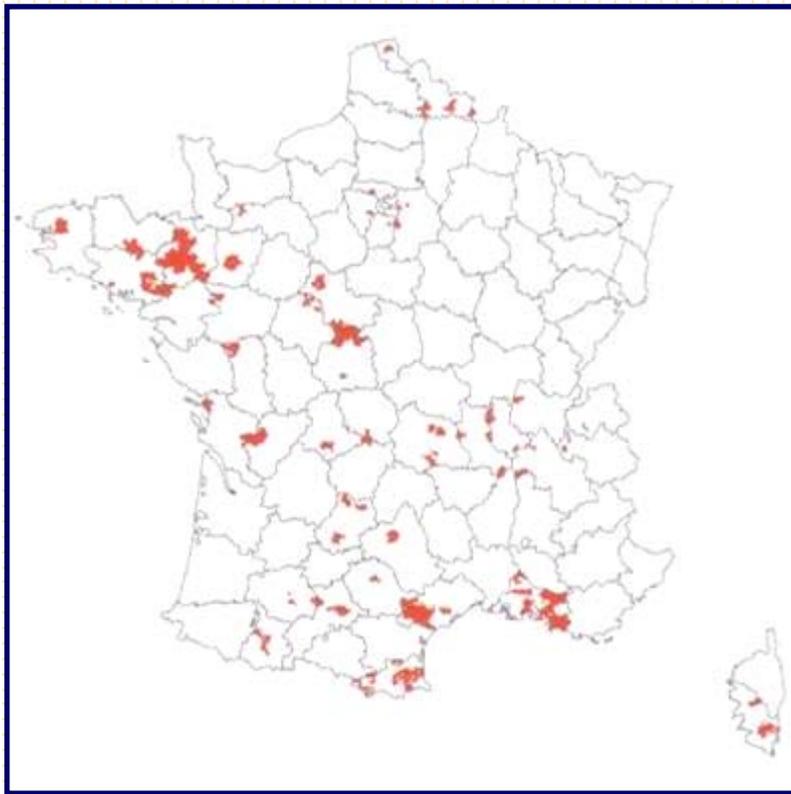
CA e CU (1 gennaio 2006)

164 COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION ET
14 COMMUNAUTÉS URBAINES AU 1er JANVIER 2006



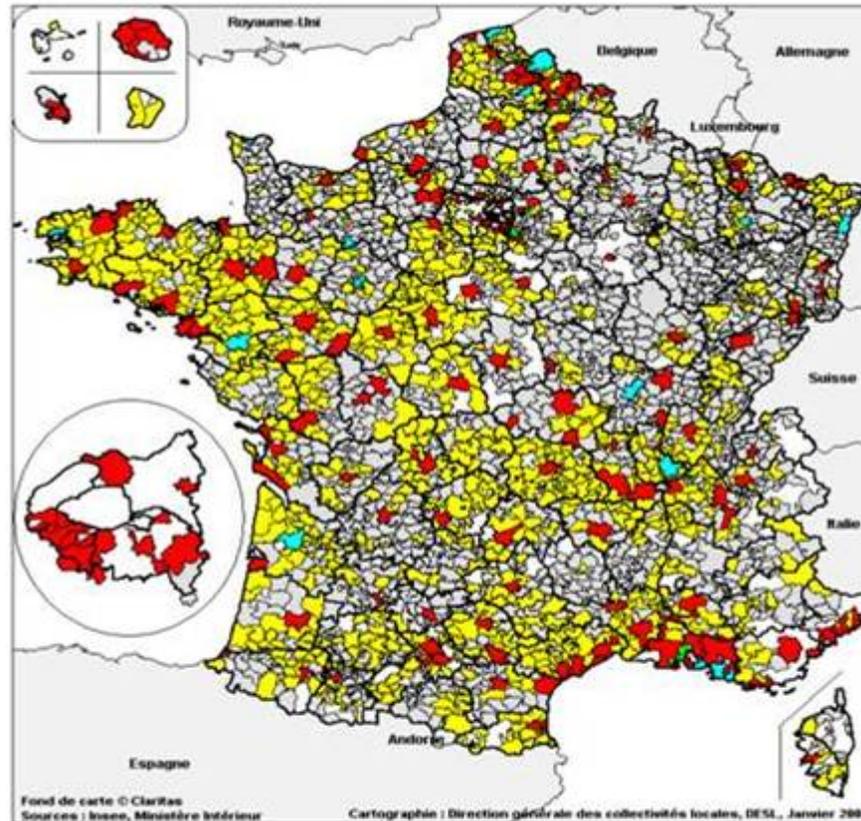
- Communautés d'agglomération existant au 01/01/2005
- Communauté d'agglomération créée en rattachement
- Communauté d'agglomération créée par transformation
- Communautés urbaines

Associazioni intercomunali con TPU: prima del 1999 e al 21 gennaio 2000



Associazioni intercomunali con TPU (1 gennaio 2006)

EPCI À FISCALITÉ PROPRE AU 1er JANVIER 2006



- Communauté de communes à fiscalité additionnelle
- Communauté de communes à TPU (Taxe Professionnelle Unique)
- Communauté urbaine
- Communauté d'agglomération
- Syndicat d'agglomération nouvelle

La France intercommunale 2003



Motivi del successo

Il successo della legge è stato favorito dalla compensazione statale (lo stato copre le perdite fiscali dei comuni attraverso la DGF)...

ma è anche il risultato della crescente consapevolezza che si è fatta strada a livello locale in merito ai vantaggi della cooperazione e della messa in coerenza delle scelte insediative

Anche gli *élus* dei comuni “più ricchi”, a fronte della volatilità delle imprese, percepiscono i vantaggi della condivisione dei rischi

Limiti e nuovi problemi

- considerevole aumento della spesa pubblica
- opportunismo dei perimetri:
“intercommunalités de rassemblement”
- tendenza alla “rimunicipalizzazione”
dei contenuti dello SCOT
- malthusianismo fondiario

Prove di intercomunalità: Emilia Romagna

LR20/2000 “Disciplina generale sulla tutela e l’uso del territorio”:

All’art. 15:

- prevede la possibilità di realizzare “accordi territoriali intercomunali” per lo svolgimento in forma associata di tutte o parti delle funzioni urbanistiche
- introduce la perequazione territoriale, offrendo ai comuni la possibilità di istituire un fondo di compensazione finanziato dagli enti locali con quote dei proventi degli oneri di urbanizzazione e dell’ICI derivanti da nuovi insediamenti produttivi di rilievo sovracomunale (valutare e compensare le esternalità incrociate)

Prove di intercomunalità: PTCP Bologna (2004)

Il PTCP si è dato tre obiettivi strategici:

- contrastare la dispersione insediativa
- realizzare una rete integrata del trasporto collettivo/riorganizzare il sistema della mobilità privata
- - valorizzare le funzioni di eccellenza per il riposizionamento competitivo in ambito europeo

In particolare, la localizzazione delle attività economiche di rilevanza sopracomunale è occasione per la elaborazione in forma associata dei Piani Strutturali Comunali:

190 aree produttive censite di cui 38 “sovracomunali”:
soltanto a 14 vengono attribuite potenzialità di sviluppo

Passaggio da 60 Comuni e 9 Associazioni di Comuni

Prove di intercomunalità: PTCP Bologna (2004)

Il fondo di perequazione è destinato a tre principali voci di spesa:

- infrastrutture, dotazioni funzionali e servizi per la qualificazione (sostenibilità) degli ambiti produttivi e dei poli funzionali
- infrastrutture e servizi di interesse generale di carattere sovracomunale con funzione di riequilibrio territoriale
- redistribuzione delle risorse tra le amministrazioni interessate, a titolo di compensazione

La perequazione territoriale intercomunale: risultati parziali PTCP Bologna (2004)

**A tutt'oggi sono 5 le associazioni di Comuni
che hanno costituito un fondo di perequazione**

Limiti:

- **esperienze molto disomogenee per quanto riguarda le voci di entrata (scelta prudente e al ribasso)**
- **una certa inefficienza nella programmazione della spesa.**

Conclusioni

Nelle esperienze di frontiera per il rilancio della pianificazione strategica di inquadramento territoriale si evidenziano alcuni elementi principali:

- un deciso **impegno “dall’alto”** per la promozione dell’associazionismo intercomunale, sotto forma di:
 - direttive e leggi
 - misure di incentivazione economica premiale
- una crescente consapevolezza maturata a livello locale sul **valore aggiunto** della cooperazione intercomunale in termini di benessere collettivo di lungo periodo
- un accoppiamento di **“flessibilità”** (costruzione progressiva di una progettualità che travalica i confini comunali affidata ad un modello a geometria variabile) e condivisione di alcune **“regole”** (per la sostenibilità di lungo periodo)

La pianificazione strategica in Italia: limiti

Assenza di una consolidata tradizione di pianificazione di livello intermedio

Ritardo istituzionale e culturale in materia di pianificazione strategica

Scarsa propensione alla cooperazione intergovernativa

Eterogeneità dei piani strategici recenti

La cooperazione volontaria intercomunale in Italia: limiti

Poche esperienze ancora affidate ad elementi troppo volontaristici.

Occorre introdurre incentivi finanziari premiali duraturi

altrimenti:

rischio di angustia dei perimetri, di ripiegamento su territori non pertinenti, di scelte al ribasso

La pianificazione strategica di ambito intercomunale può consentire di passare dalla crescita allo sviluppo

perché:

- si fonda sulla capacità di produrre innovazioni istituzionali e culturali
- apre ad una prospettiva temporale intergenerazionale
- riconosce l'importanza di una rinnovata dimensione normativa
- pone sotto osservazione continua le esternalità negative incrociate
- ambisce a realizzare efficienza, efficacia e sostenibilità di lungo periodo
- riconosce l'importanza del capitale territoriale in tutte le sue dimensioni