

INU Emilia Romagna

Provincia di Modena, Provincia di Bologna, Provincia di Reggio Emilia

## INTERCOMUNALITA' E PROGETTI INTEGRATI SUL TERRITORIO

**pianificazione urbanistica in forma associata,  
gestione comune dei servizi, progetti territoriali intercomunali**

# **Le nuove frontiere dell'intercomunalità**

*di Maria Cristina Gibelli , Politecnico di Milano*

**Modena, 2 dicembre 2004**

# 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**

# Le nuove frontiere dell'intercomunalità

## B. Le sfide di lungo periodo:

competitività / coesione / qualità (sviluppo sostenibile)

## C. Gli obiettivi di breve-medio periodo:

governare i consumi di suolo e la mobilità, limitare le esternalità negative scaricate sul territorio e, in particolare, sui comuni limitrofi

## D. Le politiche:

compattamento urbano, integrazione trasporti/pianificazione degli usi del suolo, perequazione fiscale intercomunale, incentivi finanziari per l'associazionismo intercomunale, internalizzazione delle esternalità

## E. Le parole d'ordine:

- **“Mettersi in rete per un compattamento giudizioso”**
- **“Contro l'apartheid spaziale e sociale, per un rafforzamento della cooperazione intercomunale”**
- **“Superare la frammentazione comunale, tracciare confini di crescita urbana condivisi per uno sviluppo sostenibile”**

# Le idee condivise nelle innovazioni in materia di intercomunalità

- La pianificazione vuole tornare ad operare alla “*bonne echelle*” sulla base di una riflessione critica puntuale in merito agli eccessi di localismo prodotti da molto decentramento amministrativo:
  - soprattutto quando quest’ultimo è stato associato a politiche di deregolamentazione urbanistica;
  - ma, soprattutto, avendo verificato l’incompatibilità del binomio localismo / sviluppo urbano sostenibile.
- Riconosciuta l’impraticabilità di modelli gerarchici, la strada privilegiata è quella del sostegno all’associazionismo volontario intercomunale

## Due modelli alla prova

Europa  
“cooperativo istituzionalista”



USA / Canada  
“argomentativo partecipativo”

# Casi di studio

## a livello nazionale

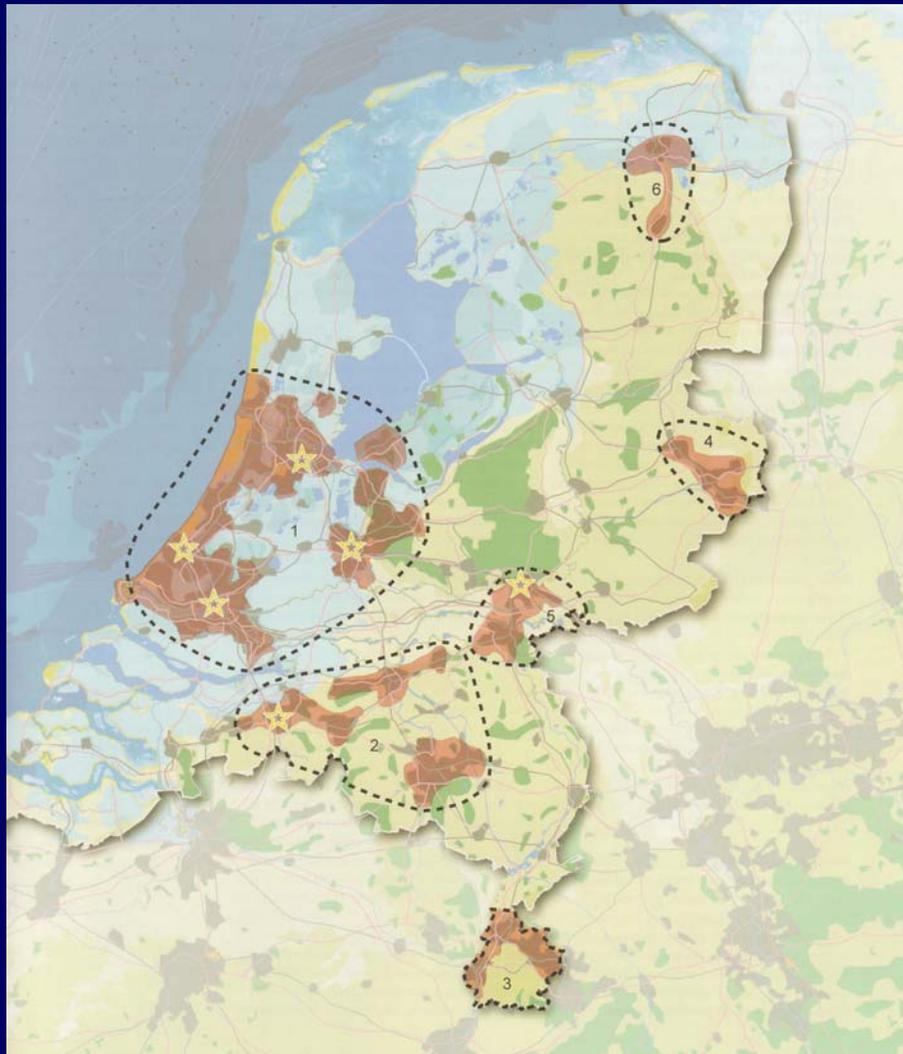
- Alcune direttive di inquadramento territoriale e alcune innovazioni in ambito legislativo
  - Quinto Rapporto Nazionale sulla Pianificazione Fisica “*Creating Space for Development*” del governo olandese
  - Legge Chevènement (“*Renforcement et simplification de la coopération intercommunale*”, 1999) del governo francese

## a livello locale

- Alcune innovative esperienze di *governance* metropolitana
  - *Le Grand Lyon*
  - Il governo metropolitano di *Portland / Oregon*

# “Mettersi in rete per un compattamento giudiziario”

*National Spatial Strategy. Creating Space for Development,*  
Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, The Hague, 2004



## NATIONAL SPATIAL PLANNING KEY DECISION MAP 2 Urbanization

-  concentration area
-  national city key project
-  national urban network

1. Randstad Holland
2. Brabantstad
3. Zuid Limburg
4. Twente
5. Arnhem - Nijmegen
6. Groningen - Assen

### surface layer

-  simplified topography
-  border Exclusive Economic Zone (EEZ)  
and 12-mile zone in the North Sea

 (1:1.500.000)



# Innovazioni

Il governo olandese intende concentrare l'urbanizzazione  
nei “*national urban networks*”  
e in particolare nelle “*concentration areas*”  
e in alcuni “*national city key projects*”

- Il principio di base è la **densificazione dell'urbanizzazione** nelle aree ad alta concentrazione:  
*built-up areas*, aree immediatamente contigue e nuovi *clusters*
- Spetterà alle province e alle municipalità attuare con specifiche direttive e piani l'obiettivo strategico della densificazione
- In questo contesto generale, il governo promuove, ed intende valorizzare, le **forme di accordo volontario** fra comuni su problematiche che travalicano i confini municipali, in particolare in materia di pianificazione degli usi del suolo e trasporti
- Il governo intende adottare a questo scopo iniziative di incentivazione economica ed esercitare un ruolo di verifica di compatibilità delle scelte delle singole province e degli accordi informali realizzati in ambito sopracomunale

# “Contro l’apartheid spaziale e sociale, per un rafforzamento della cooperazione intercomunale”

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

## Legge Chevènement: le competenze delle tre tipologie di associazioni intercomunali

**Communautés de communes**: associazione di comuni contigui e senza *enclave*, senza vincoli di soglia demografica. La Comunità di comuni deve esercitare almeno 1 dei 4 blocchi di competenze opzionali previste. Solo per le Comunità di comuni con Tassa professionale unica

**Communauté d'agglomération**: 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**: 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

Fonte: DGCL (2000)

# Innovazioni

Limitare la dipendenza dei comuni da fonti di finanziamento legate allo sviluppo immobiliare, che costituisce la vera ragione della loro attrazione fatale per l'espansione fisica

- La legge Chevènement del 1999 istituisce la **TPU**: impone alle *Communautés d'agglomération* (ed auspica per le *Communautés des Communes*) di nuova istituzione in Francia la **messa in comune della *taxe professionnelle***, l'imposta sulle attività produttive localizzate nel comune, al fine di scoraggiare la competizione atomistica fra comuni per l'attrazione di attività e di consentire una maggiore coerenza fra scelte localizzative e offerta di accessibilità

## Risultati

Grande successo, malgrado il drastico ridimensionamento delle competenze comunali in materia fiscale e di pianificazione

- alla fine del 2001 **la quasi totalità delle 137 aree urbanizzate con più di 50.000 abitanti si è costituita in *Communauté d'agglomération***, dando luogo ad associazioni volontarie che, nei casi migliori, operano alla scala appropriata e che costituiscono l'attore strategico nella pianificazione e gestione integrata delle problematiche relative allo sviluppo economico, alla solidarietà e alla salvaguardia dell'ambiente

- crescente adozione della TPU anche da parte delle *Communautés des Communes*

# La France intercommunale 2003



Communauté urbaine  
Communauté d'agglomération  
SAN (Syndicat d'Agglomération Nouvelle)  
Communauté de communes



Assemblée des communautés de France  
181 rue de Rivoli 75001 Paris  
Tél. : 01 55 14 89 00 - Fax : 01 55 04 89 01  
adce@adce.fr  
<http://www.intercommunales.com>



## Motivi del successo

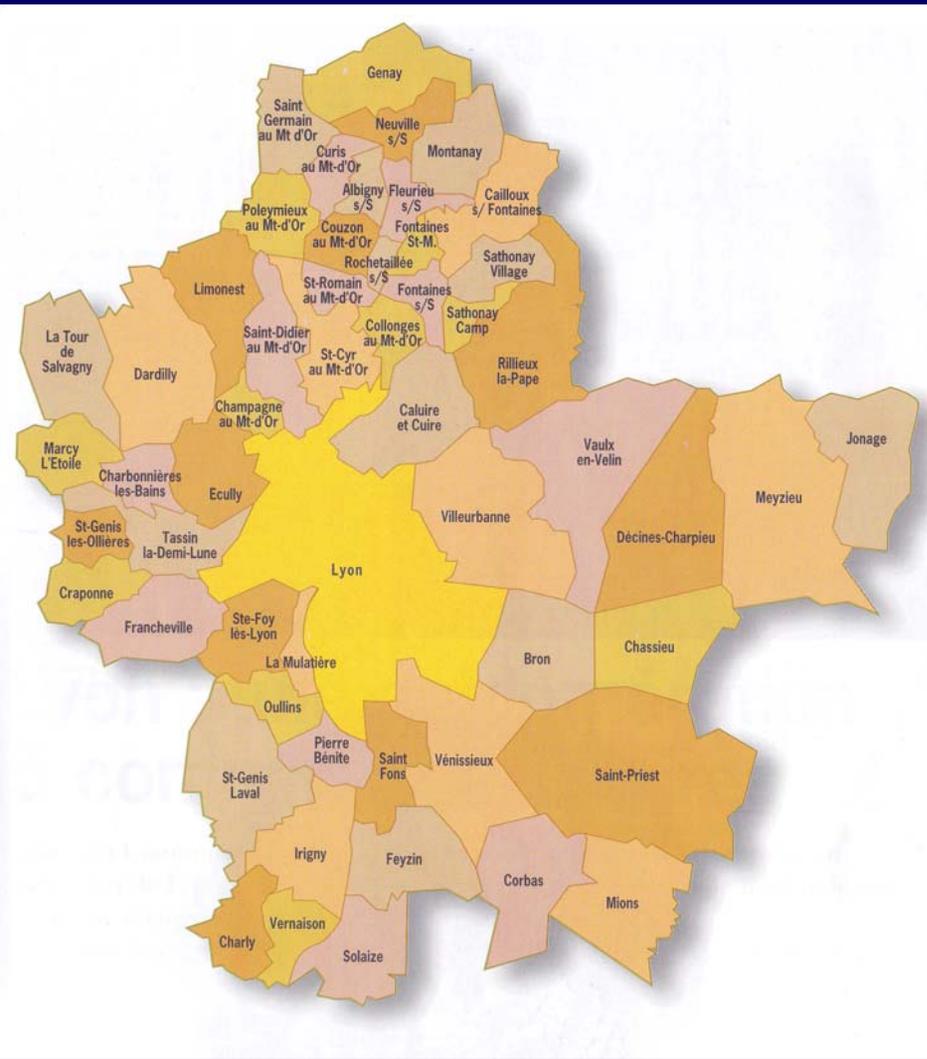
Il successo della legge è stato certamente favorito dai cospicui incentivi finanziari erogati dallo stato ai comuni che optano per l'associazione intercomunale,

ma è anche il frutto 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

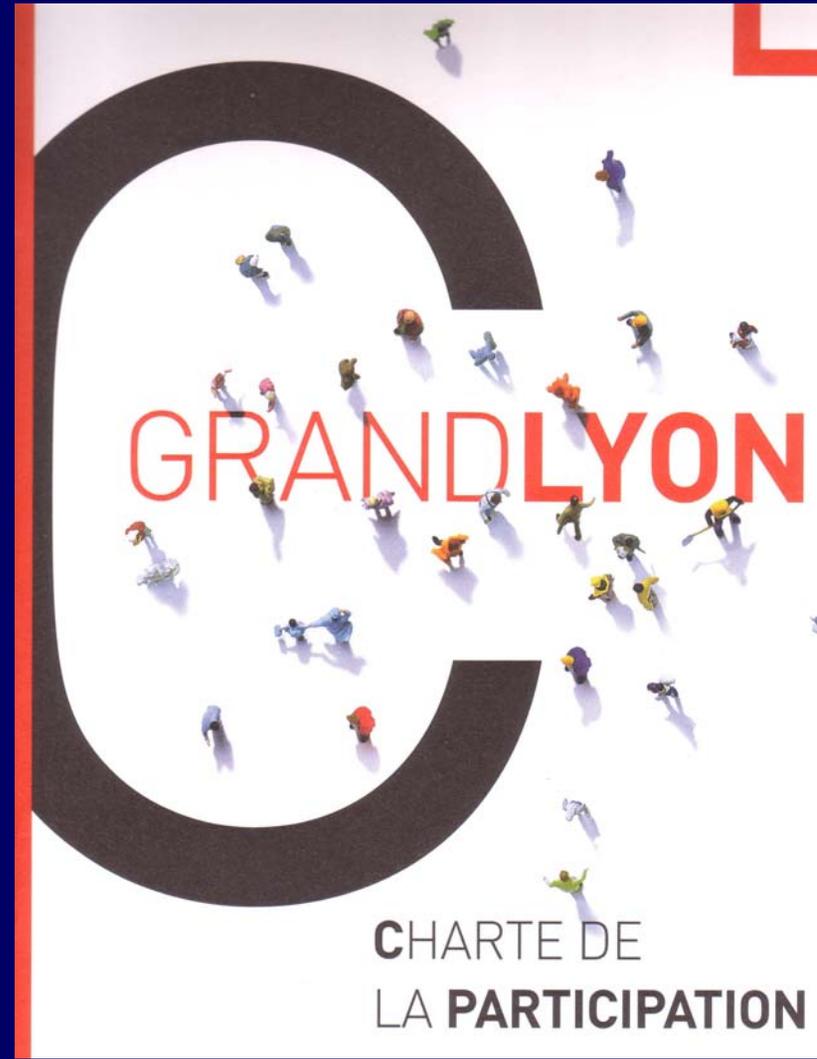
## Rischi

- Per quanto tempo potrà durare il sostegno finanziario statale?
- Associazioni intercomunali difensive e opportuniste

# Una Buona Pratica di *governance* metropolitana: Le Grand Lyon

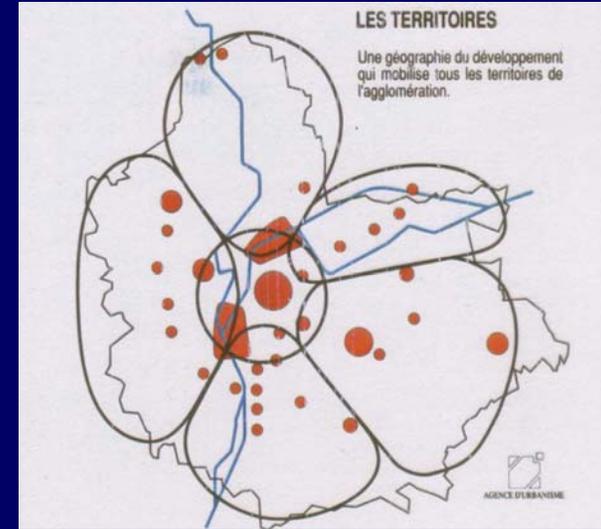
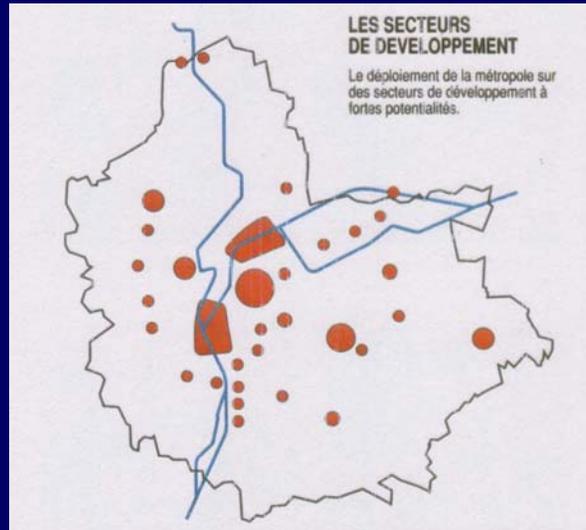


**Le Grand Lyon**



**Charte de la Participation**

# Una Buona Pratica di *governance* metropolitana: Le Grand Lyon



Assi strategici dello SDAU "Lyon 2010"

# “Superare la frammentazione comunale, tracciare confini di crescita urbana condivisi per una crescita urbana sostenibile”

## METROPortland: un governo metropolitano scaturito “dal basso”

Negli Stati Uniti, una *best practice* di concertazione intercomunale è rappresentata dal caso di Portland, dove dal 1979 opera sul territorio metropolitano della più importante città dell’Oregon una vera e propria *authority* eletta dai cittadini

### I principali risultati

- Il *2040 Framework Plan* approvato recentemente è un piano strategico di indirizzo, ampiamente partecipato, proiettato sul lungo periodo, che contiene standard prestazionali e prescrizioni normative cui i governi locali sono tenuti ad ottemperare nella revisione dei piani urbanistici
- Inoltre, METROPortland, e non i singoli comuni appartenenti al territorio metropolitano, è stata legittimata da un referendum a definire l'*Urban Growth Boundary* (una linea di confine che definisce la porzione del territorio metropolitano in cui sarà consentita l'urbanizzazione nel medio periodo), e le *Rural Reserve* (gli spazi aperti e il territorio agricolo sottoposti a tutela)
- Nel piano di inquadramento strategico è previsto l'insediamento di un milione di nuovi abitanti nei prossimi 20 anni e un ampliamento dell'UGB soltanto del 6%

# METROPortland: competenze e funzioni

**Pianificazione territoriale** (*Future Vision, Regional Framework Plan*)

**Pianificazione di settore** (*Elements integrati dal Regional Framework Plan*)

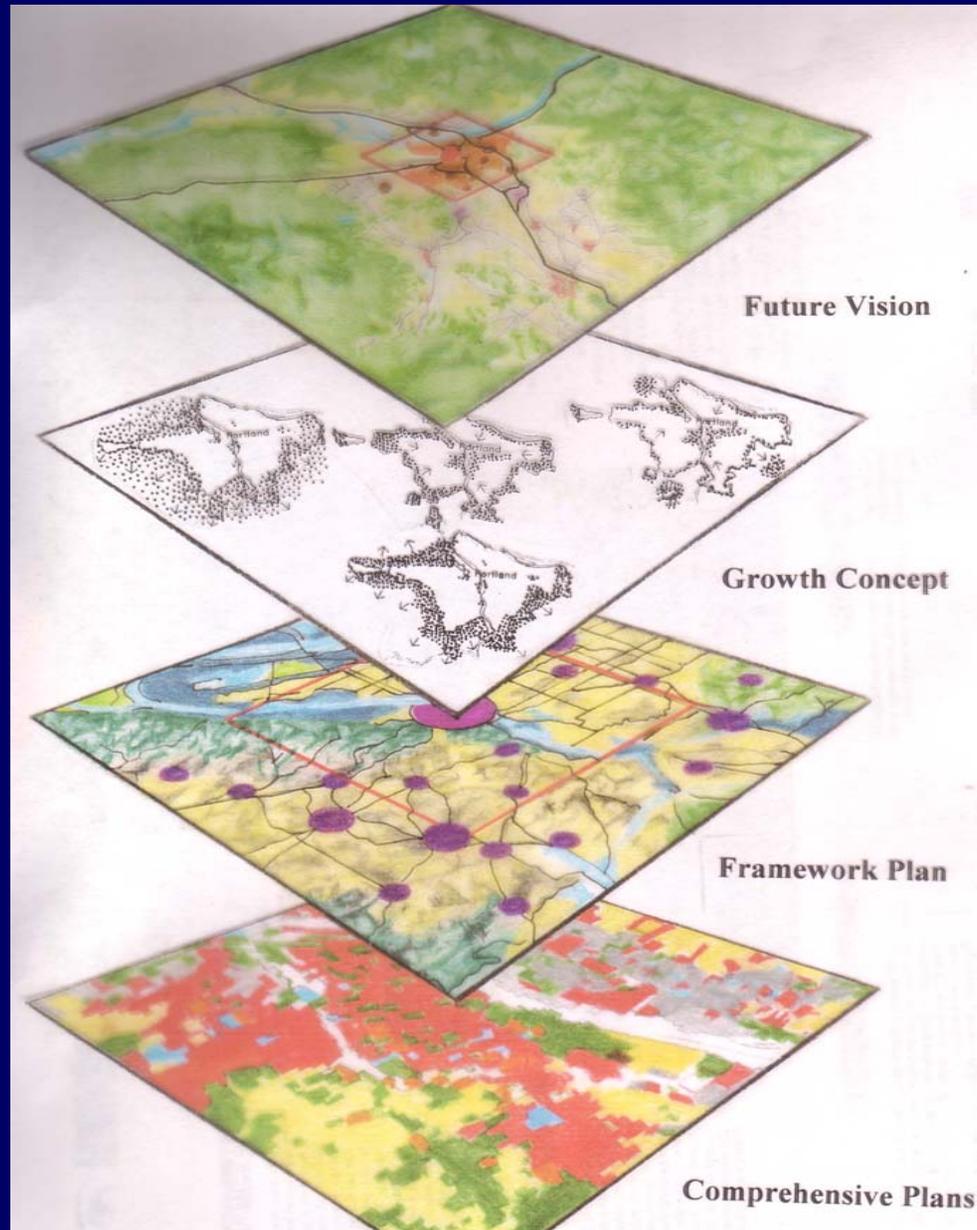
## Elements:

- Trasporti (in collaborazione con JPACT  
*Joint Policy Advisory Committee on Transportation*)
- Master Plan dei parchi regionali e delle aree verdi  
(in collaborazione con i governi locali e i gruppi di interesse)
- Gestione dei rifiuti solidi
- Gestione delle risorse idriche
- **Revisione periodica dell'Urban Growth Boundary**
- **Pianificazione e gestione di funzioni metropolitane:**
  - Metro Washington Park Zoo
  - Oregon Convention Center
  - Civic Stadium
  - Portland Center for Performing Arts
  - Expo Center
- **Supporto tecnico alla pianificazione urbanistica locale**

# METROPortland: sequenza dei piani

- **Future Vision:** prevista dallo Statuto di METRO del 1992, è un documento preliminare al piano di inquadramento strategico (Framework Plan).  
Si tratta di un documento di prospezione ampia in merito alle sfide economiche, sociali ed ambientali di lungo periodo
- **Region 2040 Growth Concept:** individua gli indirizzi di politica generale per la gestione dello sviluppo della regione urbana nel lungo periodo, attraverso la valutazione degli impatti di 4 scenari qualitativi alternativi
- **2040 Framework Plan:** è il piano di inquadramento strategico, di elaborazione obbligatoria per Statuto. Oltre alla definizione dei grandi indirizzi di pianificazione, deve produrre standard performativi e ordinanze cui i governi locali saranno tenuti ad ottemperare nella revisione dei piani urbanistici locali
- **Local Comprehensive Plan:** una legge dello stato dell'Oregon (*Senate Bill 100*) obbliga le municipalità alla predisposizione del LCP.  
Una volta approvato il *2040 Framework Plan*, le municipalità sono tenute a revisionare entro 3 anni i piani locali in coerenza con gli obiettivi e i mandati del piano di inquadramento metropolitano

# METROPortland: sequenza dei piani



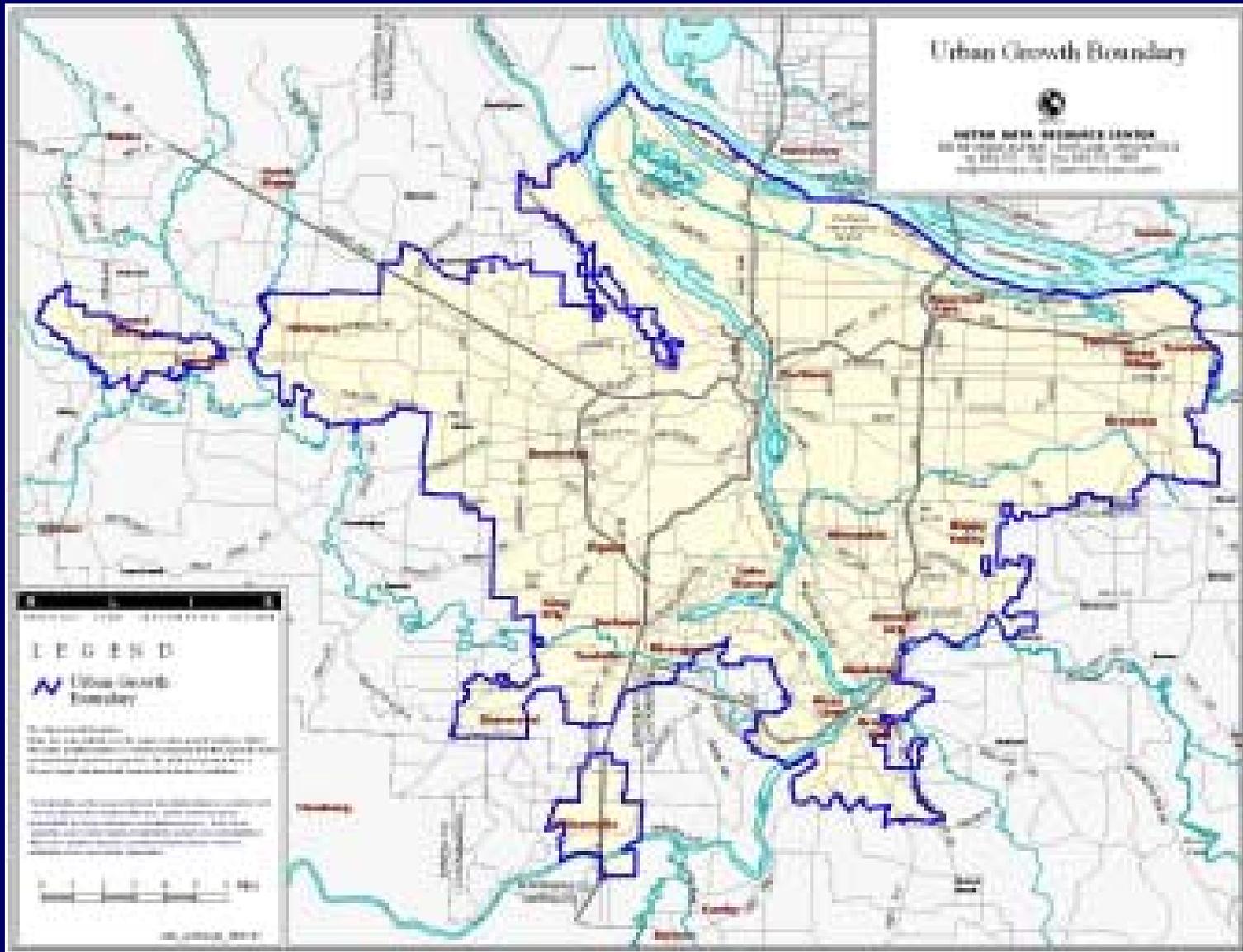
## METROPortland: Regional Framework Plan

Approvato nel dicembre 1997, il piano è il risultato di anni di lavoro con le amministrazioni locali e la popolazione. Fornisce direttive specifiche per i governi municipali e le contee per realizzare e garantire la sostenibilità urbana ("livable communities")

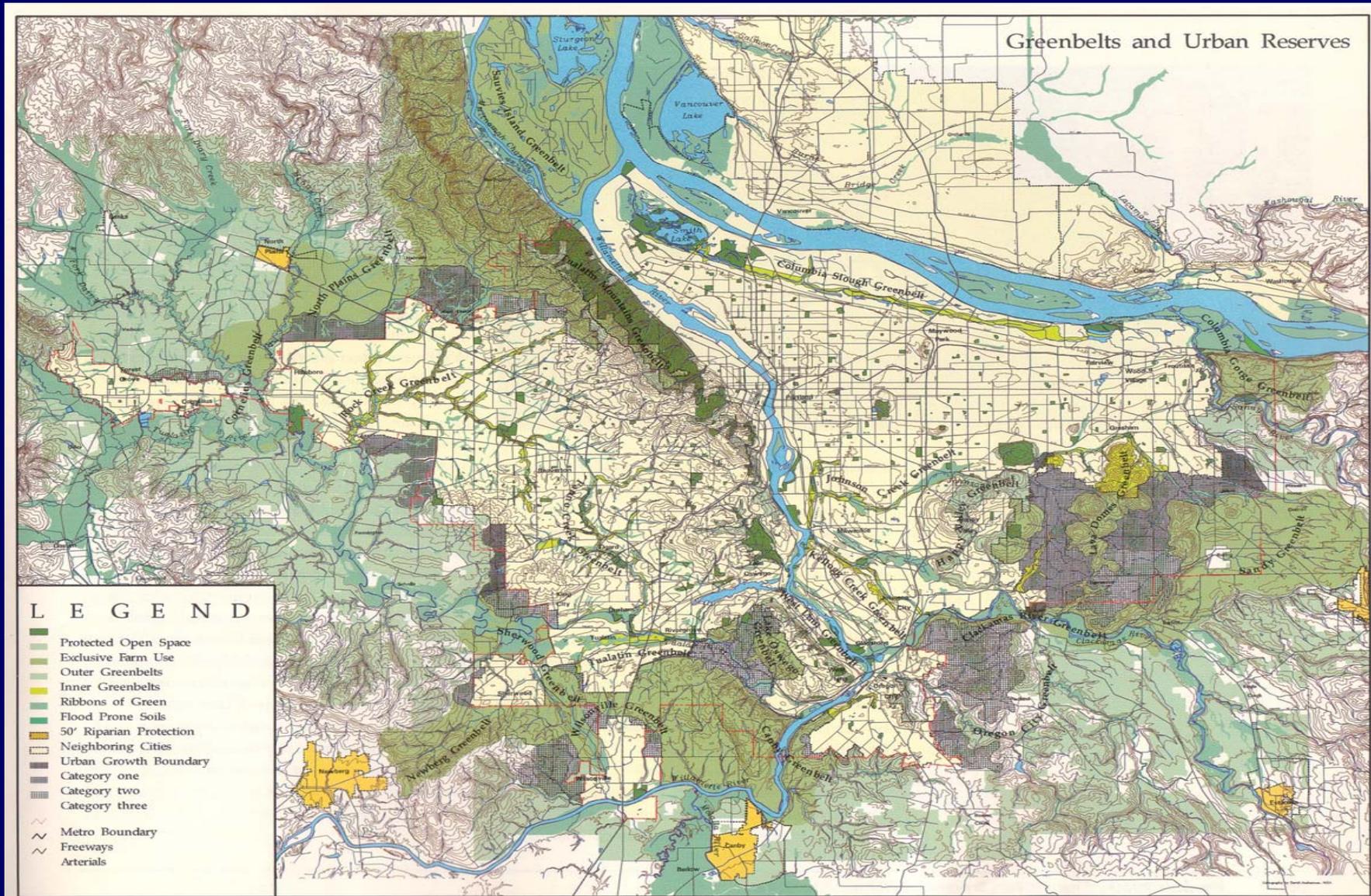
Secondo lo Statuto approvato dai due terzi degli abitanti nel 1997, il piano deve occuparsi dei seguenti aspetti:

- gestione e revisione dell'Urban Growth Boundary
- tutela del territorio esterno all'UGB, previsione delle espansioni urbane future
- modelli insediativi e progettazione urbana
- densità residenziale
- infrastrutture stradali e trasporti pubblici
- parchi, spazi aperti e servizi per il tempo libero
- risorse idriche
- coordinamento con le contee di Clark e Washington
- responsabilità di pianificazione imposte dalla legge statale
- altri problemi di rilevanza metropolitana

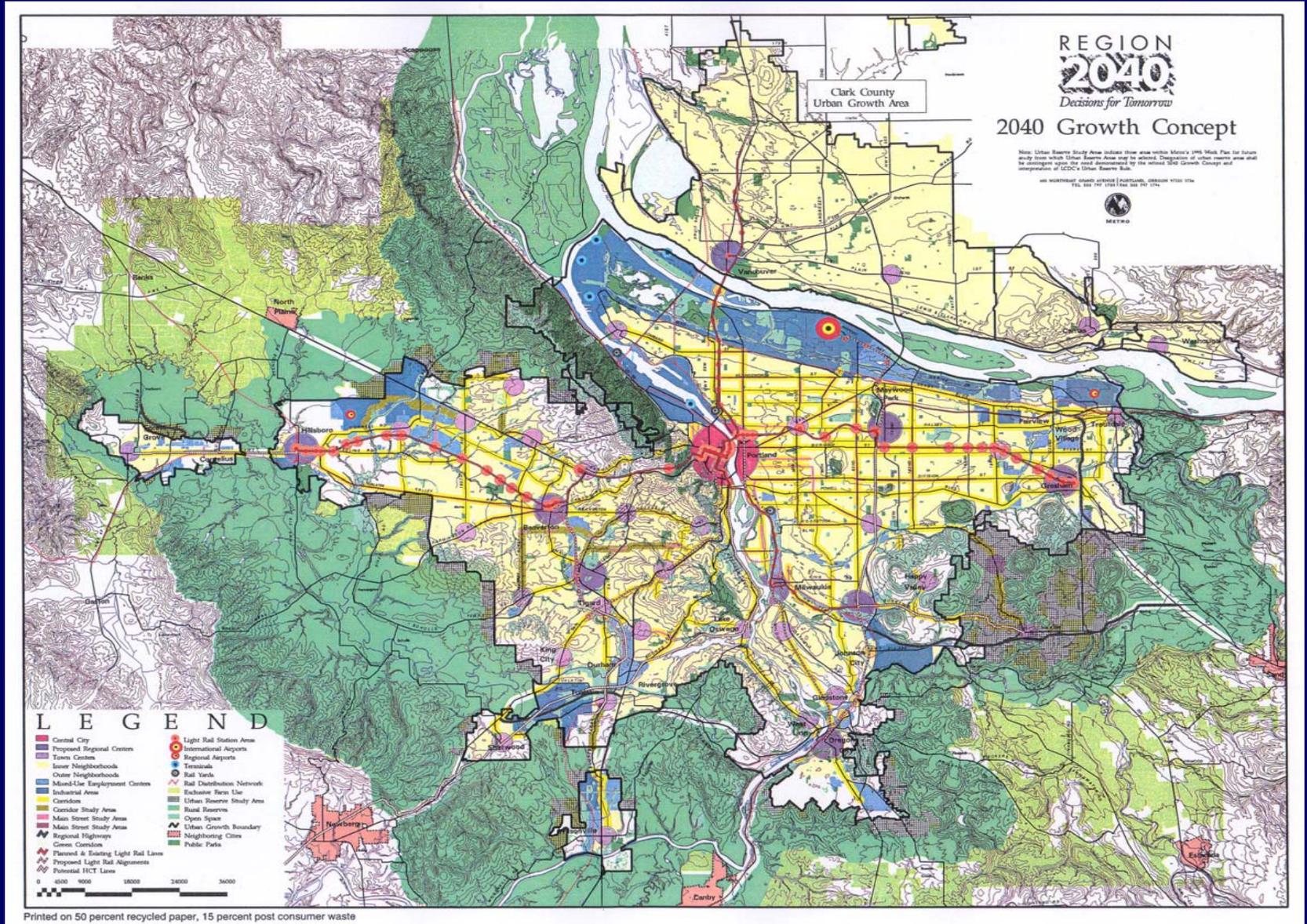
# METROPortland: Regional Framework Plan The Urban Growth Boundary



# METROPortland: Greenbelt e Urban Reserves



# METROPortland: Framework Plan



# Conclusioni

Nelle esperienze di frontiera dell'intercomunalità 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 finanziaria
- 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, geometria variabile) e **“regole condivise”** (per la sostenibilità di lungo periodo)