

URBANISTICA



171

LXXV SERIE STORICA

RIVISTA SEMESTRALE
GENNAIO-GIUGNO 2023

A SIX-MONTHLY JOURNAL
JANUARY-JUNE 2023

€ 43,00

INU
Edizioni

PROVE DI DEVOLUZIONE: SFIDE E LEZIONI DALL'ESPERIENZA FRANCESE

Azione pubblica sul consumo di suolo zero

La maggior parte degli urbanisti ha da tempo messo in guardia dai rischi dell'espansione urbana incontrollata (Bruegmann 2005). L'urbanizzazione è in espansione dagli anni '50, in tutti i Paesi in cui si è diffuso il ricorso all'automobile. In Francia, la densità della popolazione complessiva è bassa e i poteri di pianificazione urbana sono stati delegati a un gran numero di piccoli comuni all'inizio degli anni '80. Da allora, la tendenza alla suburbanizzazione è stata particolarmente intensa e frammentata (Charmes 2011; Dembski *et al.* 2021). In ottemperanza alla traiettoria dell'Unione europea e agli impegni internazionali (Desjardins *et al.* 2024), la legge francese sul clima e la resilienza del 2021 stabilisce l'obiettivo di 'artificializzazione netta zero' (nota come Zan) entro il 2050. Entro quella data, qualsiasi nuovo consumo di suolo dovrà essere compensato dalla 'desigillatura' di un'area equivalente. Di qui al 2050, la legge impone che il tasso di sviluppo a livello nazionale venga dimezzato per gli anni 2021-2031 rispetto al decennio precedente, in cui il consumo ha raggiunto il traguardo di poco meno di 250.000 ettari (fig. 1-2).

La legge è stata approvata in relativa segretezza nel 2021, da un Parlamento non del tutto consapevole della sua importanza e delle sue conseguenze. Nel corso del 2022 e del 2023, è diventata motivo di tensione per le autorità locali e in termini di edilizia abitativa, in quanto ci si è resi conto rapidamente che la legge non poteva essere applicata *ceteris paribus*. La sua attuazione richiede una serie di cambiamenti economici, fiscali, architettonici e sociali di vasta portata che non erano stati previsti dai legislatori, che ritenevano di regolamentare semplicemente l'urbanistica. Per loro natura, le misure di trasformazione ecologica esercitano un impatto sulle altre dimensioni del contratto sociale, raramente prese in considerazione in quanto i legislatori nazionali ed europei, continuano ancora a ragionare per ambiti di competenza. Inizialmente, la devoluzione, termine con cui si designa il trasferimento di competenze amministrative, sembrava una buona opportunità per conseguire un consumo netto di suolo pari a zero. È infatti a livello locale che possono emergere nuove soluzioni, capaci di superare la logica semplicistica secondo cui dimezzare il tasso di sviluppo implicherebbe necessariamente un raddoppio della densità delle aree di

espansione. A Rennes, ad esempio, il Consiglio comunale sta considerando di separare la proprietà dei terreni da quella degli edifici per evitare di aumentare i costi di accesso agli alloggi (1). Nella cittadina di Blain, nella Bretagna meridionale, si studiano gli impatti di una modifica della mobilità sulla domanda di parcheggi. In altri casi, i politici locali provano a utilizzare terreni agricoli, industriali e commerciali incolti. Questi esempi dimostrano la capacità degli attori locali di intraprendere la transizione in modo creativo, rivisitando i modi di vivere, la progettazione degli spazi pubblici, il rapporto ecologico con la terra e i diritti di proprietà. Tutto per il meglio? No, in quanto gli eletti sono preoccupati da questo trend. I consiglieri locali affrontano con gli oneri di urbanizzazione le spese di gestione delle strutture pubbliche, in particolare le scuole aprono spazi per un complesso residenziale o lanciano un programma di edilizia sociale per 'mantenere una classe in funzione'. I timori di essere deprivati di questa possibilità sono comprensibili. Inoltre, il sistema di condivisione degli oneri stabilito dalla legge del 2021 si è rivelato impossibile da attuare. È un sistema a matrioska: lo Stato (vale a dire il Governo centrale francese) incarica le Regioni di condividere l'onere della riduzione del consumo di suolo tra gli *Etablissements publics de coopération intercommunale* (Epci), organismi intercomunali delegati dalle municipalità alla programmazione ed esercizio di attività coordinate (2). In queste negoziazioni, ogni intercomunalità ha un solo obiettivo: non essere più generosa delle altre. Una flessione uniforme del 50% per tutti gli enti intercomunali è quindi la direzione verso cui la maggior parte delle Regioni sembra convergere, in quanto la cooperazione 'orizzontale' tra enti locali è scarsamente praticata.

In assenza di procedure di transazione, è praticamente impossibile la sottoscrizione di accordi compensativi tra enti locali che agiscono valorizzando le rispettive vocazioni e risorse: un comune potrebbe essere agevolato nel contenimento del consumo di suolo perché dispone di siti dismessi da rigenerare, mentre un altro potrebbe concentrarsi sullo sviluppo dell'energia eolica per via di un'esposizione più favorevole e della disponibilità dei proprietari terrieri ad accogliere le installazioni concedendo un incremento dell'edificazione a titolo di compensazione rispetto ai limiti imposti dalla legge Zan. Esistono altri esempi di possibili transazioni a livello regionale. Nella Regione dei paesi della Loira nella Francia occidentale, la comunità di agglomerazione di una piccola città turistica costiera, come Les Sables d'Olonne, potrebbe trovare molto difficile ridurre il ritmo dell'edificazione del suo territorio (per i progetti di costruzione in corso, esigenze abitative per lavoratori

stagionali nel settore del turismo e dei servizi, ecc.). D'altro canto, ridurre le emissioni di carbonio derivanti dalla mobilità potrebbe essere relativamente semplice: la topografia e i picchi di popolazione estiva consentono una politica *bicycle-friendly* che si traduce in iniziative di riduzione del traffico automobilistico. Un gruppo di comuni rurali (*communauté de communes*) nella Mayenne si trova nella situazione opposta, con scarsi margini di manovra nelle pratiche di mobilità. L'uso dell'auto è praticamente inevitabile in relazione al modello insediativo disperso del *bocage* (3). Tuttavia, la presenza di aree agricole e industriali in abbandono e una prospettiva demografica lenta sarebbe occasione per una riduzione del tasso di occupazione del suolo riciclando questi siti. Non sarebbe quindi nell'interesse di queste intercomunalità, situate nella stessa Regione, concordare traiettorie differenti ma complementari, sia in termini di emissioni che di usi del suolo? Alla Regione spetterebbe quindi l'onere di garantire che i contributi di ciascun comune rendano possibile il raggiungimento degli obiettivi ecologici complessivi e il loro bilanciamento reciproco. Tuttavia, al momento, non esistono assemblee o procedure di arbitrato per raggiungere tali accordi 'orizzontali' tra territori. Di conseguenza, viene imposta una regola uniforme che blocca l'inventiva degli attori locali.

Ciò si traduce in preoccupazioni e posizioni di arroccamento che aprono la strada a rivendicazioni esagerate (Vanier 2023). Nel dibattito parlamentare è stato sostenuto che l'uso parsimonioso del suolo condanna il mondo rurale alla morte e le città di medie dimensioni alla glaciazione (Olivier Marleix), o che provoca il 'ruralicidio' (Marc Le Fur), e così via. Questo clima di rabbia e protesta ha spinto il Governo a proporre una nuova legge adottata nel luglio 2023. Il provvedimento tiene fede agli obiettivi di ridurre l'artificializzazione del suolo, ma per rassicurare i comuni rurali che hanno un piano di sviluppo locale ma temono di non poter consumare più suolo, la legge del 2023 garantisce loro la possibilità di consumare almeno un ettaro prima del 2031 (4). Attualmente, 26.000 comuni sono coperti da questa garanzia. Si tratta di una misura assurda, poiché mina gli sforzi di cooperazione intercomunale: per i piccoli comuni, il dialogo intercomunale sulla pianificazione urbana non è più un problema, poiché è garantito 'il loro' ettaro. Ancora più grave è il messaggio veicolato che il consumo di suolo costituisce il grimaldello dello sviluppo, anche se il riuso dei suoli e il contrasto alla mancata utilizzazione del patrimonio residenziale sarebbero misure assai più promettenti per migliorare le condizioni di vita rurali rispetto alla realizzazione di alcune case unifamiliari o di un piccolo supermercato alla periferia di una città con un

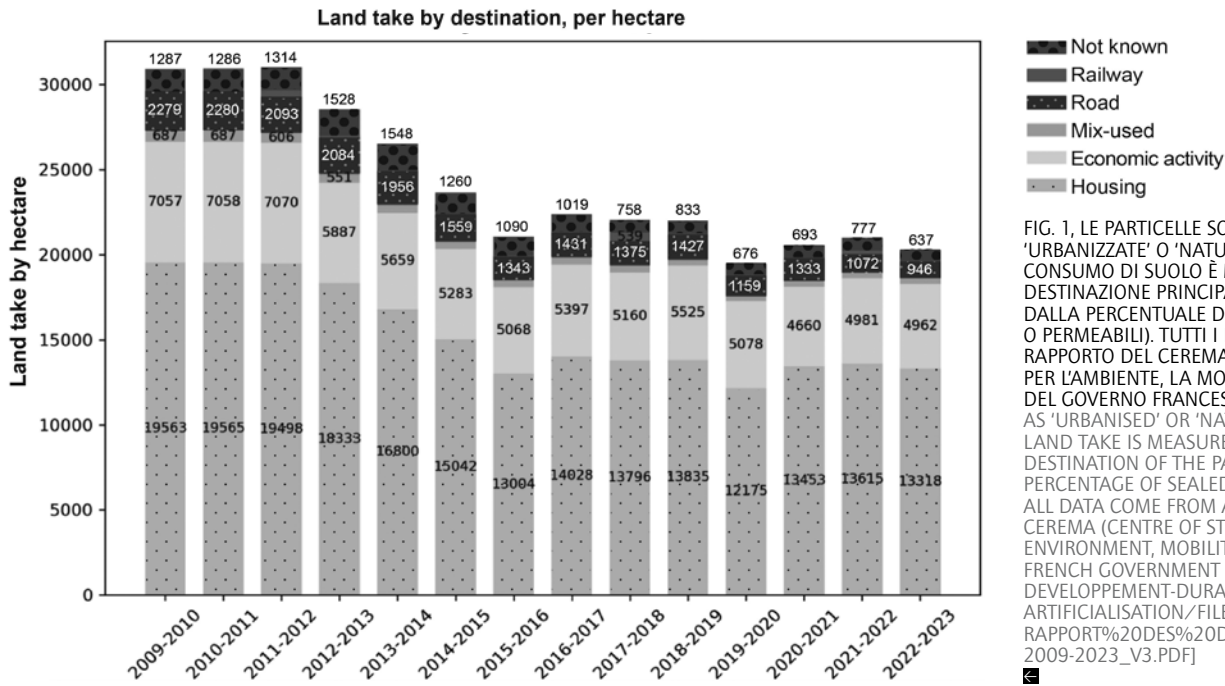


FIG. 1, LE PARTICELLE SONO CLASSIFICATE COME 'URBANIZZATE' O 'NATURALI O AGRICOLE'. IL CONSUMO DI SUOLO È MISURATO IN BASE ALLA DESTINAZIONE PRINCIPALE (INDIPENDENTEMENTE DALLA PERCENTUALE DI LOTTI IMPERMEABILIZZATI O PERMEABILI). TUTTI I DATI PROVENGONO DA UN RAPPORTO DEL CEREMA (CENTRO STUDI E RICERCHE PER L'AMBIENTE, LA MOBILITÀ E LA PIANIFICAZIONE) DEL GOVERNO FRANCESE / PARCELS ARE CLASSIFIED AS 'URBANISED' OR 'NATURAL OR AGRICULTURAL'. LAND TAKE IS MEASURED ACCORDING TO THE MAIN DESTINATION OF THE PARCELS (REGARDLESS OF THE PERCENTAGE OF SEALED OR UNSEALED PARCELS). ALL DATA COME FROM A REPORT BY THE CEREMA (CENTRE OF STUDY AND RESEARCH FOR ENVIRONMENT, MOBILITY AND PLANNING) OF THE FRENCH GOVERNMENT [HTTPS://ARTIFICIALISATION.DEVELOPPEMENT-DURABLE.GOUV.FR/SITES/ARTIFICIALISATION/FILES/FICHIERS/2024/10/RAPPORT%20DES%20D%C3%A9TERMINANTS%202009-2023_V3.PDF]

centro storico disperatamente triste e vuoto. In breve, la devoluzione nella sua forma attuale si sta rivelando problematica, anche se dovrebbe essere una componente della transizione ecologica. Piuttosto che fare marcia indietro su certi traguardi del discorso ambientale, sarebbe meglio elaborare nuove relazioni tra i diversi livelli di governo.

Verso una nuova devoluzione

La distribuzione del potere tra centro e periferia è molto diversificata in Europa. Alcuni Stati sono federali o quasi federali (Germania e Spagna). Altri Paesi hanno Regioni potenti (Italia) o deboli (Francia), con municipalità che possono essere molto piccole (Francia e Repubblica Ceca). Altri Paesi hanno invece municipalità piuttosto grandi a seguito di imponenti processi di fusione (Paesi Bassi e Germania). Mentre la devoluzione si è dimostrata efficace in passato, adattandosi alle esigenze del momento, il trasferimento di poteri attualmente praticato in Europa appare inadatto ad affrontare le questioni ecologiche.

Oltre alle questioni politiche e culturali che variano da un Paese all'altro, la devoluzione in Europa è stata concepita come un mezzo efficace per la trascrizione spaziale del *welfare state* (Brenner 2004). Essa riguarda diversi settori di attività, tra cui scuole secondarie, strutture sanitarie, programmi di edilizia abitativa, trasporti pubblici, case di riposo, reti energetiche e responsabilità pubbliche per la prima infanzia. È diventato essenziale fornire alle autorità locali una robusta capacità di influenzare lo sviluppo di queste strutture di base e servizi pubblici locali, per adattarli alle caratteristiche specifiche della loro area. In tutti i Paesi, l'azione pubblica

è suddivisa in competenze, che vengono poi distribuite tra vari livelli. In Francia, i Dipartimenti sono responsabili del patrimonio edilizio delle scuole medie (*collèges*) e le Regioni dei licei francesi (*lycées*). I Comuni (*communes*) gestiscono autobus e tram, mentre le Regioni sono responsabili di treni e pullman. È stata quindi istituita una divisione fordista delle attività pubbliche tra i vari livelli di governo.

La devoluzione è stata anche vista come leva per l'innovazione locale e l'emergere di nuovi modelli di sviluppo stimolando l'inventiva locale di fronte ai vincoli della gestione di *routine*, nonché delle burocrazie pubbliche e private. Dal 1990 al 2010, le autorità locali sono diventate attori chiave nell'emergere delle prime politiche ambientali e di sviluppo sostenibile. Dopo il Summit della Terra di Rio del 1992, molte autorità locali hanno avviato iniziative di Agenda 21 per definire strategie di ecologia urbana. Ciò ha comportato una serie di iniziative locali: progetti di sviluppo di energie rinnovabili, filiere alimentari corte, eco-quartieri e così via. L'attuazione di questi progetti è stata resa possibile dalle autorità locali, in una logica di sussidiarietà e prossimità alle comunità e a una certa distanza dagli interessi dei grandi gruppi aziendali privati e dalle tecnocrazie dello Stato francese con essi convergenti. Ad esempio, il crescente potere delle Regioni e delle autorità locali nel campo energetico ha aperto una gamma completamente nuova di possibilità, laddove lo Stato era considerato troppo vicino all'industria elettrica e nucleare o alle grandi compagnie petrolifere (Poupeau 2013), che hanno spesso bloccato l'innovazione in campo ambientale. Il movimento ecologista è stato particolarmente propenso alla devoluzione.

Allo stesso modo, nel settore agricolo, sono emersi i primi mercati locali per prodotti biologici destinati a 'locavori' (5), realizzando una frattura nel *tandem* produttivista formato dallo Stato e dal principale sindacato degli agricoltori francesi (la Fnsea). Dei *team* comunali, come il Comune di Mouans-Sartoux nella Regione delle Alpi Marittime, pioniere delle filiere corte, hanno istituito *partnership* con gli agricoltori per rifornire mense scolastiche e delle case di riposo. Hanno acquisito terreni per aiutare gli agricoltori alternativi o le cooperative a stabilirsi e hanno contribuito ad aprire negozi per vendere prodotti locali. Nel campo della mobilità urbana, è anche grazie alla mobilitazione dei gruppi locali che il trasporto pubblico si è sviluppato fortemente a partire dagli anni '80. I tram che fanno servizio in 26 conurbazioni francesi sono senza dubbio 'figli della devoluzione' (Gardon, Mazoyer 2014).

Ma oggi le sfide sono cambiate e il paradigma che si è affermato negli ultimi trent'anni non è più adeguato ad affrontarle. In primo luogo, la segmentazione delle competenze può funzionare per una rapida implementazione di nuove strutture e servizi, allo stesso modo in cui una precisa definizione dei compiti assegnati a ciascuno è efficace nella fabbrica fordista. Ma ciò è di scarsa utilità quando si tratta di pensare a cambiamenti sistemici, che coinvolgono più politiche pubbliche contemporaneamente e che non possono essere ricondotti entro un'attribuzione strettamente definita per legge. In definitiva, per raggiungere gli obiettivi fissati per il 2030 e il 2050, le autorità locali devono essere più che inventive: debbono assumersi impegni concreti in merito al loro contributo alle transizioni in corso.

Come abbiamo visto con l'esempio dell'artificializzazione del territorio, le autorità locali non dispongono di un quadro normativo che consenta loro di avviare discussioni che portino a contratti e impegni definiti. È qui che l'approccio negoziale orizzontale, che coinvolge tutti gli attori, deve fare la sua parte. Anche nel settore energetico, in cui le Regioni francesi sono chiamate ad attuare una strategia nazionale, gli schemi regionali (noti come *Sraddet*) ripercorrono gli stessi obiettivi dello Stato (Béhar, Czeratok, Desjardins 2021), senza mai aver formalizzato in qual misura il loro apporto contribuisce al futuro sistema energetico della Francia. Le analisi disponibili sono state condotte da ricercatori, dipartimenti del Governo centrale e associazioni ambientaliste, mentre le Regioni generalmente si astengono dallo svolgere un ruolo attivo e dal fare proposte. Questo perché le autorità locali si considerano solo 'al servizio dei residenti', e ciò è indubbiamente vero fanno, mentre dovrebbero anche 'contribuire alle transizioni complessive'. In effetti, è qui che dovrebbero fare la loro parte, e non accontentarsi solo di un approccio *top-down*.

Per raggiungere questo obiettivo, i diversi *stakeholder* devono essere aiutati a comprendere la loro reale capacità di contribuire al cambiamento ecologico e forniti dei mezzi di azione appropriati. Un sindaco rurale nella zona della Beauce, nella Francia centrale, non ha molta influenza sulla coltivazione dei cereali, anche se alcuni dei suoi elettori sono coltivatori di cereali che gestiscono enormi aziende agricole. In effetti, che peso ha un consiglio comunale di una piccola città rispetto alle normative europee o ai prezzi prevalenti nei mercati internazionali dei cereali o nei mercati oligopolistici a monte e a valle? Nel caso di alloggi o persino di trasporti, i sindaci hanno invece la prerogativa di adottare azioni concrete. Possono avviare programmi di rinnovo degli edifici pubblici e del patrimonio edilizio locale, fornire punti di ricarica per veicoli elettrici o un parcheggio per la *car sharing*. In breve, per ogni attore locale è importante stabilire le 'passività ecologiche' della propria area: vale a dire gli sforzi nominali da compiere all'interno del proprio perimetro geografico per raggiungere la neutralità carbonica, con la propria capacità di azione strategica e le leve a sua disposizione (6). Purtroppo, attività e passività raramente si sovrappongono. In alcuni territori, le passività ecologiche supereranno di gran lunga le attività strategiche delle autorità locali; in altri, al contrario, le attività supereranno di gran lunga le passività. Tuttavia, l'obiettivo è ottenere un equilibrio di bilancio a livello nazionale ed europeo.

Appare possibile costruire una nuova architettura per la transizione. Alle varie autorità locali sarà chiesto di dichiarare i rispettivi contributi,

come intendono prendere parte alla trasformazione ecologica, a quali risorse o capacità intendono attingere o, al contrario, quali sono le strozzature e i vincoli cui vanno incontro. Il livello regionale sarebbe responsabile di convocare le comunità per raggiungere un consenso su un obiettivo ecologico complessivo soddisfacente, tenendo conto dei vincoli e delle capacità di tutti gli interessati. Questo è un modo più interessante di guardare alle 'Cop regionali' di quanto non si faccia oggi (7). In caso di persistente disaccordo sui contributi delle varie parti, o in caso di rifiuto manifesto (da parte di un'autorità locale che non desidera prendere parte ad alcun cambiamento), spetterebbe allo Stato, tramite i suoi rappresentanti locali, emettere un'ingiunzione contro l'autorità locale recalcitrante. Questa opzione dovrebbe ovviamente essere presa in considerazione solo come ultima risorsa e in circostanze eccezionali. Il novantanove per cento dei rispettivi contributi potrebbe essere determinato da un progressivo allineamento degli attori a livello regionale sotto forma di una 'conferenza del consenso' (8). Successivamente, una Camera dei territori (Senato, *Bundesrat*, ecc.) potrebbe quindi procedere a un'armonizzazione nazionale di questi obiettivi regionali. La Camera non dovrebbe limitarsi a essere una *lobby* o un portavoce delle istanze locali, condizione che potrebbe rapidamente metterla in contrasto con gli obiettivi nazionali ed europei di trasformazione ecologica, ma piuttosto un luogo in cui i contributi ecologici dei vari attori e livelli di autorità pubbliche possono essere collegati politicamente. Questa postura conferirebbe alla Camera un ruolo più emozionante e interessante, in linea con gli orientamenti del Parlamento europeo che invita gli Stati membri a presentare i rispettivi contributi alle transizioni ecologiche stabilite nel *Green Deal*.

La transizione ecologica richiede quindi una nuova forma di devoluzione. Dagli anni '80, i processi di delega ai Comuni hanno comportato, da un lato, l'alleggerimento da parte dello Stato di responsabilità settoriali (spesso costose e mal gestite, come l'edilizia abitativa e le scuole secondarie), e dall'altro un protagonismo delle autorità locali che rivendicano la loro inventiva di base ma lamentano standard eccessivi e la mancanza di finanziamenti statali. Tuttavia, poiché lo Stato rimane l'assicuratore 'di ultima istanza', i Comuni continuano a fare ricorso al potere centrale per ottenere aiuti nel finanziamento delle loro costose e talvolta inflazionistiche responsabilità. Questo approccio è il più praticato, ma crea uno standard uniforme del tipo 'a cascata' dall'Unione europea ai Comuni, passando per gli Stati (vale a dire i governi centrali) e tutti i livelli intermedi, ponendo tutti sullo stesso piano. L'obiettivo da perseguire è

piuttosto porre in atto un meccanismo pragmatico ed efficace per coordinare le relazioni tra l'Unione europea, gli Stati membri e i territori, basato in particolare su contributi chiaramente definiti. Gli esempi sopra riportati dimostrano che, facendo dialogare programmi e principi generali stabiliti dall'alto con l'iniziativa dei territori, tale coordinamento è possibile. Ciò consentirà una chiara divisione dei ruoli (9).

L'impostazione della rotta climatica per il 2050 è affidata al livello europeo. Ma i metodi di attuazione vengono dibattuti, negoziati, adattati e differenziati a livello nazionale e locale, nonché all'interno dei settori economici, prima di essere implementati. Tale organizzazione costituisce un prerequisito per stabilire veri e propri contratti di transizione ecologica che impegnino tutte le parti coinvolte a raggiungere obiettivi comuni.

Note

1. L'esempio è riportato da Honoré Puil, vice-presidente di Rennes Métropole [<https://www.lafabriquedelacite.com/publications/sobriete-fonciere-et-accus-aulogement-une-nouvelle-equation-a-inventer/>].

2. Gli Epci si distinguono tra 'comunità di comuni', 'comunità di agglomerazione' e 'comunità urbane', e dispongono di un'autonomia impositiva sui territori di pertinenza (Epci à *fiscalité propre*).

3. Il *bocage* è una modalità di uso del suolo con boschi e pascoli caratteristico di alcune parti della Francia settentrionale, come persistenza di un'agricoltura pastorale.

4. Viene mantenuto il 'diritto di costruire' di un ettaro per tutte le piccole comunità rurali (stimate in circa 35.000), senza porre condizioni di densità.

5. Persone la cui dieta consiste esclusivamente o principalmente di alimenti prodotti o coltivati localmente.

6. L'atlante delle aree rurali mostra la diversità dei potenziali contributi alla transizione. A seconda dei percorsi di transizione, le rispettive posizioni di queste aree variano notevolmente, in ragione del potenziale di produzione energetica (nucleare e/o rinnovabili), degli scenari agricoli e industriali e dell'importanza del turismo (Coopérative Acadie e M. Talandier, *Étude sur la diversité des ruralités*, Anct, 2023).

7. Durante le 'Cop regionali' (lanciate dal governo francese nel 2023), le regioni sono state invitate a discutere dell'applicazione territoriale degli obiettivi stabiliti dallo Stato in termini di pianificazione ecologica. Questo è stato anche un momento per riunire le iniziative locali in favore della transizione ecologica.

8. Con *Consensus conference* si intende generalmente una serie di riunioni, i cui partecipanti sono cittadini comuni, promosse al fine di raccogliere opinioni e deliberazioni su argomenti nuovi o controversi in ambito scientifico, tecnologico ed etico.

9. [www.espon.eu/sites/default/files/2024-06/no-net-land-take-policies-and-practices-in-european-regions-final-report.pdf].