

# della pianificazione urbana

## e dei trasporti a livello di spazio Alpino

Stakeholders, competenze e ambito di intervento  
*Note riassuntive*

### 1. Introduzione – Obiettivi di indagine

**Nell'ambito del progetto europeo MORECO è stata condotta un'indagine dei sistemi di governance nei diversi paesi partner.** L'obiettivo di tale indagine consiste nel :

- Migliorare la comprensione dei diversi tipi di strutture istituzionali nei paesi partner del progetto MORECO e le loro conseguenze per la governance urbana, dei trasporti, dell'edilizia e dell'utilizzo del suolo.
- Identificare il quadro dei nessi tra gli stakeholder della pianificazione urbana, dei trasporti e dell'utilizzo del suolo.
- Identificare le sfide chiave all'integrazione degli argomenti del progetto MORECO in modalità attuali di governance.

Il documento integrale è a disposizione come risultato del progetto MORECO; le seguenti informazioni sono fornite come sintesi. La missione del progetto MORECO è di educare gli stakeholder a livello locale, nei settori dei trasporti, della pianificazione urbana, dell'edilizia e dell'utilizzo del suolo ad approcci inter-funzionali, al fine di migliorare la vita urbana e di avvicinare gli abitanti alle infrastrutture esistenti e ai siti rilevanti. Il progetto cerca di analizzare la cooperazione tra un'ampia serie di stakeholder e di competenze. In tale modo esamina le strutture di governance a livello europeo, insieme ai regolamenti, alle misure e alle pratiche che consentono forme di governance che mirano all'apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza<sup>(1)</sup>.

*Tutte le ricerche e le interviste sono state condotte tra il 1 luglio e il 31 ottobre 2013 sotto la direzione congiunta della Regione Rhône-Alpes e del Laboratorio PACTE presso l'Università Joseph Fourier di Grenoble.*

### 2. Panorama istituzionale – intersezioni

I cinque paesi oggetto della nostra indagine (Germania, Austria, Italia, Francia e Slovenia) presentano strutture politico-amministrative differenti, ma competenze simili nei rispettivi diversi livelli amministrativi. L'obiettivo di comparare quadri istituzionali diversi è di avere il **senso della loro diversità e al contempo di promuovere la condivisione delle migliori pratiche di implementazione di progetti di pianificazione urbana e dei trasporti**, portando alla luce gli aspetti comuni che potrebbero condurre a nuovi modi di pensare come migliorare le situazioni esistenti.

Al tempo della stesura del documento di indagine (autunno 2013 – primavera 2014) abbiamo riscontrato un aumento di regionalizzazione in quattro su cinque dei paesi partner del progetto MORECO :

- In Italia (Piemonte, Lombardia, Veneto) e in Germania (Baviera) **le risorse regionali sono aumentate a seguito dell'implementazione di leggi recenti sul federalismo fiscale** (2011).
- In Slovenia il governo ha presentato **un nuovo progetto di regionalizzazione con la creazione di sei regioni**.
- In Francia, il 10 aprile 2013, al Consiglio dei Ministri sono stati presentati i tre **testi del Decreto III del programma di decentramento**.

Indipendentemente dal fatto che la struttura di governance sia federale o centralizzata, le sue funzioni

sono relativamente simili in tutti i paesi in esame. La Germania, l'Austria, la Francia e l'Italia presentano una struttura gerarchica simile: un Governo Nazionale, gli Stati (Länder) o le Regioni, le Province, i Dipartimenti o i Distretti e a livello comunale (i comuni e gli EPCI - Enti Pubblici per la Cooperazione Intercomunale). Il sistema binario della Slovenia è piuttosto originale, con il Governo Nazionale da una parte e i Comuni dall'altra, ma il suo processo di regionalizzazione è ancora in corso di evoluzione. Il Governo Nazionale resta il più importante corpo legislativo nello stabilire un quadro legale che viene imposto ai livelli inferiori persino in paesi come la Germania e l'Austria che presentano un elevato grado di autonomia a livello amministrativo locale.

Le differenze tra le strutture federali e centralizzate si presentano principalmente a livello amministrativo intermedio. I Länder hanno spesso competenze legislative nei campi della pianificazione e dei trasporti e possono direttamente gestire la pianificazione urbana e dei trasporti, diversamente dalle loro controparti francesi e italiane (le Regioni). Tuttavia l'assenza di tassazione diretta nei Länder dell'Austria li rende meno autonomi delle loro controparti in Germania.

In qualità di effettivi intermediari tra i livelli nazionali e locali, i Länder e le Regioni costituiscono i pilastri dei nessi tra standard e livelli. Sebbene alcuni manchino ancora di poteri normativi e di propri poteri fiscali, tutti

<sup>(1)</sup> «Governance Europea – Un Libro Bianco», Commissione UE, 2001

## della pianificazione urbana e dei trasporti a livello di spazio Alpino

comunque affrontano gli stessi problemi di governance. La natura gerarchica degli standard crea problemi relativi all'arco temporale durante il quale i documenti di pianificazione vengono redatti e ciò a breve termine comporta il rischio di incoerenza. Tutti i modelli esaminati presentano competenze frammentate in fatto di utilizzo del suolo, conservazione del suolo, edilizia, trasporto ferroviario, trasporto pubblico e modalità di trasporto leggero. Il risultato di tale frammentazione è che è difficile organizzare progetti inter-settoriali a livello regionale. Di conseguenza tali progetti richiedono il supporto e il coordinamento di un intermediario tra le aspettative e gli obblighi nazionali e l'impatto sulla realtà a livello locale. Il livello intermedio potrebbe perciò servire da mediatore tra i diversi livelli regionali.

Come strumento di comparazione ed esempio di migliore pratica trasferibile, l'Italia ha Regioni forti, in grado di creare regole prescrittive. Le Regioni italiane sviluppano i propri documenti di pianificazione urbana e di trasporto in cooperazione con diversi livelli inferiori e intraprendono attività di pubblica concertazione con i partner locali. A tale proposito assumono in pieno il ruolo di capofila. In termini di trasporto i Länder dell'Austria sono i più competenti e hanno una struttura di governance innovativa. In qualità di finanziatori, pianificatori e gestori dei trasporti sul Territorio, essi delegano le operazioni relative alla rete a una società dei trasporti di loro proprietà che garantisce un'offerta efficiente su tutta l'area. La Governance viene in tal modo semplificata, diversamente da quanto succede in Italia, Slovenia e Francia, dove ci si affida a operatori privati.

Queste diverse stratificazioni regionali rendono la governance a più livelli difficile da implementare, in particolare modo per la moltitudine di stakeholders. Le questioni relative alla pianificazione urbana e ai trasporti e l'impatto della pianificazione urbana sul comportamento dei nuclei familiari (la scelta residenziale e dei mezzi di trasporto), sono senza dubbio più rilevanti a livello locale. I comuni (o le organizzazioni inter-comunali) sono i protagonisti chiave e i perni per la governance della pianificazione urbana e dei trasporti, tanto in un sistema federale quanto centralizzato. Dal momento che i comuni sostengono l'impatto diretto di tutte le leggi e regolamenti nazionali, essi giocano un ruolo chiave nel creare tutti i documenti di pianificazione urbana e di organizzazione dei trasporti che si applicano a livello locale. Poiché le politiche di pianificazione spaziale hanno un impatto diretto sul comportamento dei residenti e i comuni sviluppano tali politiche, questi ultimi sono i protagonisti di prima linea, essenziali alle misure di prevenzione e di sensibilizzazione adottate dal progetto MORECO.

La limitazione della dispersione urbana (urban sprawl) richiede una pianificazione incentrata intorno alle zone di insediamento occupazionale, potenzialmente perfino connettendo diverse zone attraverso la rete ferroviaria. Tuttavia il confine di pianificazione non è necessariamente legato allo sprawl residenziale: è sempre possibile un coordinamento tra aree esterne e integrate, e in ogni caso le aree istituzionali non possono mai essere congruenti con quelle abitate dai privati.

### 3. Sfide e possibilità

I partner del progetto MORECO hanno stabilito le seguenti comuni leve d'azione:

- **Promuovere progetti urbani** incentrati sugli snodi dei trasporti presenti e futuri.
- **Fornire i nuclei familiari degli strumenti** per effettuare delle scelte su dove vivere in base a un equilibrio ottimale tra abitazione e mobilità.
- **Ridurre la necessità di mobilità individuale** rafforzando i centri urbani.

Sulla base di questi obiettivi possiamo identificare diversi ostacoli alla governance che devono essere superati:

- > **Adattare l'urbanizzazione alle reti dei trasporti** pone la questione di come stabilire il nesso tra stakeholder e scala territoriale. Ciò richiede un forte coordinamento a livello comunale ben lontano dall'essere ottimale in ognuno dei paesi in esame. Data la complessità dei diversi livelli e la moltitudine degli stakeholder, la pianificazione spaziale dovrebbe essere pensata più in termini di inter-regionalismo che di pianificazione dei confini. Tale criterio di urbanizzazione solleva inoltre il rischio di introdurre nuove disuguaglianze tra i comuni.
- > **Influenzare il comportamento dei nuclei familiari** con strumenti che li aiutino a effettuare scelte più consapevoli su dove vivere pone la questione di come creare, promuovere e divulgare tali strumenti.

La questione sta nel come gli utenti possano accedere a tali strumenti, tanto in termini di raccolta dati, quanto soprattutto in termini della giusta scala di implementazione. Alla consapevolezza dei costi deve inoltre seguire l'operatività. Un'azione efficace richiede che i sistemi impongano dei vincoli o delle modulazioni, per esempio esigendo che i costi dei trasporti siano incorporati nei calcoli di solvibilità dei mutui ipotecari delle famiglie. Il Governo Nazionale o le Regioni nei sistemi federali rappresentano in tal caso il livello appropriato.

> **La riduzione del trasporto motorizzato individuale** e la promozione del trasporto pubblico dipendono da politiche pubbliche proattive. La descrizione dei sistemi istituzionali dimostra che tali obiettivi devono essere applicati a tutti i livelli. Tuttavia il contributo di ciascun livello varia dalle politiche di sviluppo delle infrastrutture alle politiche dei prezzi. In ultimo luogo, se valutiamo la prospettiva dell'utente dobbiamo considerare tutte le modalità di trasporto che compongono un singolo tragitto e di conseguenza coordinare i trasporti pubblici con il trasporto leggero e il trasporto motorizzato, oltre che con modalità individuali e collettive di trasporto. Questa logica basata sull'itinerario richiede coordinamento tra gli stakeholder che hanno competenze settoriali su di una vasta area. Relativamente a ciò le associazioni di trasporto regionale della Germania potrebbero ispirare tali tipologie di misure a livello di zone di insediamento occupazionale.