

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2020

ISSN 2465-2059

Strategie di sostenibilità in Francia: tra governo nazionale e governi locali

Giuseppe Bettoni

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2020
LE CITTÀ PROTAGONISTE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE
ottobre 2020

Abstract

Le politiche di sostenibilità in Francia sono sempre state “monopolio” dello stato centrale, come qualunque strategia di sviluppo territoriale. L’articolo partirà dallo spiegare quale sia il tipo di azione territoriale in Francia e come il termine francese di *aménagement* non corrisponda alla nostra Pianificazione territoriale proprio per far comprendere l’approccio culturale di questo Paese alla messa in atto delle diverse politiche territoriali. Si mostrerà quali sono i principi che vi sono inclusi in modo da spiegare come la Francia agisca con strategie trasversali e multiscolari. Questo *modus operandi* sta cambiando; lo stato, infatti, negli ultimi anni sta veramente dando vita a una redistribuzione dei ruoli e dei poteri, oltre ad aver ridisegnato le frontiere delle proprie regioni. L’articolo, quindi, individua le due leggi principali che hanno modificato profondamente questa *governance* (la Maptam del 2014 e la Notre del 2015) e ne espone i punti salienti. Si espone il documento principale risultato di questa riforma, lo Sraddet, che mostra come la sostenibilità sia oramai passata nelle mani delle regioni che devono disegnare le strategie non settorialmente ma in modo trasversale, confrontandosi con tutti gli altri Eell. Conclude con l’esempio delle Agenzie urbane che sono un prodotto tipico del contesto di *governance* francese e che potrebbero essere un esperimento interessante da condurre in Italia.

Sustainability policies in France have always been the “monopoly” of the central state, like any territorial development strategy. The article will start by explaining what is the type of territorial action in France and how the French term of aménagement does not correspond to our territorial planning, in order to understand the cultural approach of this country to the implementation of various territorial policies. It will be shown what principles are included in it to explain how France acts with transversal and multiscale strategies. This modus operandi is changing; in fact, in recent years central government is redistributing roles and powers and regional borders has been redrawn. The article, therefore, identifies the two main laws that have profoundly changed this governance (the Maptam of 2014 and the Notre of 2015) and exposes the most important points. Last part will focus on the main document resulting from this reform, the Sraddet. It shows how Sustainability has now passed into the hands of the Regions that must design strategies not sectoral but in a transversal way, comparing themselves with all the other local entities. The example of Urban Agencies, which are a typical product of the French governance context and which could be an interesting experiment to be conducted in Italy, will close the contribution.

Parole chiave / *Keywords*

Geografia, Governance, Aménagement, Francia, sostenibilità / *Geography, Governance, Aménagement, France, Sustainability.*

3

In piena tormenta legata al Covid-19 risulta difficile pensare a questioni legate alla sostenibilità perché appare evidente come qualunque cosa noi abbiamo messo in moto fin qui ci appaia come “insostenibile”. Un virus ci obbliga a prendere atto di scelte e azioni errate che riguarda anche le scelte di sviluppo, di habitat, scelte industriali. La sola cosa che viene in mente non è fare delle scelte che rendano sostenibile quello che facciamo ora ma semplicemente riflettere alla destrutturazione di questo modello inventandocene uno diverso.

Mostro in questo contributo come la Francia, nel cercare di raggiungere obiettivi definiti di “sostenibilità” a livello territoriale, stia cambiando modello di *governance*.

Per questo occorre ricordare a proposito della Francia alcuni elementi:

1. *Aménagement du territoire*
2. Legge n°58 del 27 gennaio 2014 di Modernizzazione dell’azione Pubblica territoriale e d’affermazione delle città metropolitane (detta Maptam),
3. Legge n° 991 del 7 agosto 2015 sulla nuova organizzazione territoriale della Repubblica Francese (della Legge Notre)
4. *Sraddet* (Schéma régional d’aménagement, de développement durable et d’égalité des territoires)

Aménager un territoire: organizzare un territorio.

Il primo punto è un chiarimento essenziale per capire l’azione sul territorio in Francia. Cominciamo quindi dal definire quello che non è direttamente traducibile in italiano: *aménagement du territoire*. Due parole che ancora oggi occupano grande spazio in Francia nell’azione di ogni attore pubblico, ma che in Italia viene tradotto, erroneamente, come “pianificazione territoriale”. Vediamo perché chi scrive preferisce parlare di “organizzazione territoriale”. Pierre Merlin definisce l’*aménagement* come «*l’action et la pratique (plutôt que la science, la technique ou l’art) de disposer avec ordre, à travers l’espace d’un pays et dans une vision perspective, les hommes et leurs activités, les équipements et les moyens de communication qu’ils peuvent utiliser, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économiques, voire stratégiques*» [Merlin 2000]. Lo stesso Merlin modifica la sua definizione qualche anno più tardi, in un altro suo lavoro, dicendo che si cerca di raggiungere quello stesso “ordine” in modo da permettere che le «funzioni e le relazioni tra gli uomini si esercitino nel modo più comodo, economico e armonioso» [Merlin 2002]. Chi fa riferimento direttamente all’organizzazione è invece Desjardins definendo l’*aménagement* come «*[...] une action collective et volontaire qui vise à organiser de manière harmonieuse la répartition des populations, des activités et des infrastructures dans l’espace et dans le temps*» [Desjardin 2017]. Questa definizione ci collega al ruolo degli attori in campo e in questo importante è la definizione di Lacoste

che, infatti, definisce l'*aménagement* come « *action en principe volontaire et réfléchie d'une collectivité et surtout de ses dirigeants (et personne relativement influentes) visant à mieux répartir sur son territoire de nouvelles activités économiques et culturelles*» [Lacoste 2003]. Chiaramente la sua spiegazione è più articolata, ma conviene qui sottolineare come Lacoste, invece, evidenzi il ruolo degli attori, comprensibilmente visto il suo percorso.

Nel contesto italiano dobbiamo ricordare che l'attuazione delle politiche territoriali viene divisa in due ambiti specifici: quello della programmazione economica e quello della pianificazione urbanistica e territoriale (facendo direttamente riferimento al termine anglosassone *planning*) [Salone 2005]. Francesca Governa sottolinea questa separazione, in Italia, tra politiche e territorio, dove quest'ultimo sarebbe presente solo come «supporto passivo dell'azione, modellato da processi esterni ad esso» e verrebbe ridotto a «insieme delle relazioni favorite dalla prossimità fisica dei soggetti» [Governa 2005]. Nel suo lavoro si spingerà a meglio esaminare l'evoluzione del ruolo del territorio rispetto a elementi come la *governance* e il diverso approccio che i geografi italiani hanno comunque dato al territorio nelle politiche che chiamano di Pianificazione territoriale, ma che noi preferiamo definire di organizzazione; questo non solo per un capriccio linguistico ma per una ragione di accezione più vicina alla traduzione francese di *aménagement*. Perché è di questo che si tratta: di organizzare un territorio in tutti i suoi aspetti ogni qual volta si costruisce una strada o si vuole collocare un asilo nido. Le due cose, per quanto estremamente distanti, derivano dalla volontà e visione di un attore pubblico e dalle scelte che territorialmente questi si presta a fare. Significa cioè mettere "ordine", come scrive Merlin, in un territorio con un obiettivo di "armonia" o di "visione scelta" direbbe Lacoste: quella dell'attore.

Questo concetto è fondamentale in Francia dove la necessità di una strategia territoriale su scale diverse è sempre stata sentita ma sempre nelle mani di uno stato profondamente centralizzato e che non condivideva questo ruolo con nessun'altro attore politico-istituzionale. È qui una differenza essenziale rispetto all'Italia: la visione del territorio nazionale con precise declinazioni locali, tutto nelle mani dello stato centrale. Era per questo che esistevano istituzioni come la Datar (*Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale* dal 1° gennaio 2020 divenuta l'*Agence nationale de la cohésion des territoires*) ma che man mano che il ruolo dei territori cresceva, perdevano potere. In effetti la prima forma di decentralizzazione in Francia viene indicata con l'attribuzione alle regioni francesi dello statuto di ente locale nel 1982. In realtà i due momenti chiave di decentralizzazione sono le leggi Maptam prima e Notre in seguito. Se vogliamo leggere la messa in atto della sostenibilità in Francia come un attributo anche del livello sub-nazionale è quello il punto saliente.

La legge Maptam e Notre a seguire: un ridisegno vero dei ruoli di governo del territorio.

In realtà sia la legge Maptam che la legge Notre, la prima 2014 e la seconda 2015, rappresentano un'unica azione dove la seconda interviene su delle modifiche fatte alla seconda come un ripensamento.

Il primo passo è quello di ridefinire ruoli e missioni dei diversi enti. In effetti la Francia ha quasi le stesse ripartizioni italiane ma con mansioni diverse. Con questa

legge le regioni vengono fatte capofila nella gestione del territorio in particolare per quel che riguarda sviluppo economico, sostegno alle imprese e trasporto. Ai dipartimenti va invece la responsabilità delle azioni sociali, digital divide e solidarietà territoriale. Ai comuni viene dato incarico particolarmente in materia di mobilità sostenibile e qualità dell'aria. Sempre con questa legge si creano le città metropolitane, aree di più di 400.000 abitanti e che hanno come obiettivo specifico «quello di poter agire in materia di sviluppo economico, innovazione e transizione energetica». È con questa legge che si dà vita alla città metropolitana di Parigi (*Grand Paris*) che ingloba il comune della capitale più altri tre dipartimenti frontalieri.

Un elemento veramente nuovo di questa legge per i francesi è il re-inserimento della Clausola di competenza generale (*General Competence* in inglese, un concetto presente nel Regno Unito, in Irlanda, in Germania, in Tunisia, tra altri stati). Questo concetto giuridico permette agli enti a cui è attribuito un'autonomia d'iniziativa anche in settori non specificatamente attribuiti dalla legge e questo in base a quello che viene definito un "fondamento del suo interesse territoriale". In pratica nel 2010 si era annullata questa "autonomia" degli enti e nel 2014 si è voluto delimitare nuovamente la loro azione. È importante ricordarlo perché nella legge dell'anno successivo, la legge Notre, la Clausola di competenza generale sarà eliminata, nuovamente, per regioni e dipartimenti, mentre verrà ancora concessa ai comuni. In pratica si è considerato che quella Clausola, estesa a tutti i livelli di governo del territorio, avrebbe provocato troppe sovrapposizioni nelle azioni territoriali e si è pensato che l'unico livello che doveva avere massima libertà d'azione dovesse essere il comune. Regioni, province e città metropolitane restano così precisamente inquadrati nella loro azione territoriale. VA ricordato che particolarmente la legge Notre è stata frutto di un profondo confronto tra Camera e Senato dove la prima voleva evidentemente trasferire diverse responsabilità agli enti, ridurre soprattutto i trasferimenti dello stato e non ultima per importanza, la soppressione del livello dipartimentale (un po' come in Italia per le province). Quest'ultimo passaggio non è riuscito, così come altre modifiche che lo stato avrebbe voluto vedere iscritte nella legge. In sintesi, assistiamo a maggior ruolo per le regioni (che tra l'altro passano da 22 a 13 (escluse quelle d'oltremare), maggior ruolo per gli enti intermedi come le unioni di comuni o città metropolitane e maggiore trasparenza. Fondamentalmente nessuna delle competenze che sono condivise tra i diversi livelli si ritrova all'interno della sostenibilità. Quanto alla mobilità, principale attore è da qui in poi la regione.

Alla luce di quello che è il modo di gestire il territorio, ad ogni sua scala, in Francia, queste due leggi rappresentano una vera rivoluzione perché sanciscono l'abbandono di un'azione condotta, direttamente o indirettamente, dallo stato, dove qualsiasi altro decisore doveva comunque seguire non solo delle regole ma anche applicare una visione, anche nella scala più locale.

Il ruolo diverso delle regioni viene confermato dal fatto che esse sono incaricate di realizzare due documenti:

- lo Schema regionale di sviluppo economico, d'innovazione e d'internazionalizzazione (Srdeii);
- lo Schema regionale d'organizzazione territoriale dello sviluppo sostenibile e dell'eguaglianza dei territori (Sraddet).

Il secondo è quello che ci interessa maggiormente.

Sraddet ovvero le politiche di sostenibilità decentralizzate.

Questo documento ha due caratteristiche principali: la prima è che si tratta di un documento che alla fine avrà capacità coercitiva sugli altri enti locali del territorio regionale (cosa nuova se consideriamo che in Francia solo lo stato ha potere legislativo e solo lo stato impone qualcosa ai comuni).

La seconda caratteristica è l'assoluta trasversalità. In effetti lo Sraddet diventa il risultato della fusione di ben quattro documenti che ognuno interveniva in un settore diverso: schema del clima, aria e energia, schema delle infrastrutture e trasporti, schema dell'intermodalità e quello di prevenzione e gestione dei rifiuti. Appare evidente quanto questo porti l'obiettivo delle politiche di sostenibilità da un'azione settoriale a una trasversale, globale e quindi strategica. Lo Sraddet è precisamente definito dalla legge come un documento non urbanistico ma di organizzazione territoriale e infatti non determina le regole d'uso del suolo. Si impone però a tutti i documenti di quel genere, a cominciare dagli Scot (Schemi di coerenza territoriale) e ai Plu (Piani locali d'urbanismo): questi documenti dovranno in pratica essere modificati perché obbligati a integrare le indicazioni dello Sraddet. Se vogliamo inquadrarlo meglio dobbiamo immaginare qualcosa di nuovo per i francesi (la capacità coercitiva di una regione per un disegno che non viene dallo stato ma bensì da un lavoro tra regioni e enti facenti parti il territorio regionale. Rispetto all'Italia l'interesse consiste nella sua capacità strategica di visione territoriale trasversale che includa tutto: gestione rifiuti, con trasporto, transizione digitale, transizione energetica, problematiche legate al cambiamento climatico. Se si legge uno degli Sraddet delle 13 regioni francesi, si vedrà subito che queste tematiche sono trattate contemporaneamente e non separatamente, per settore d'intervento. Il tutto inquadrato in una specifica visione territoriale (le cartografie sono obbligatorie per legge) che abbia quindi una visione di sviluppo che non siano obiettivi separati di inquinamento, trasporto, ecc. Ma che abbiano un obiettivo territoriale da raggiungere. In materia coordinazione lo Sraddet diventa il documento che obbliga a riflessioni e strategie comuni, dalla scala regionale a quella più locale: in pratica tutti gli attori entrano nelle scelte degli altri e non sono solo regole che ogni attore dovrà applicare in modo singolare.

Questo vale sulle tematiche di trasporto, dove l'intera rete regionale, in ogni sua parte, diventa progetto condiviso dai diversi attori. Così come il tema clima-energia-ambiente si trasforma in un progetto di habitat, di scelte urbanistiche che devono essere ragionate già in questo documento. L'aspetto che ha sollevato maggiore questione in tutte le regioni è quello del vincolo di consumo del suolo. Ogni regione doveva rispettare un obiettivo minimo di riduzione del consumo del suolo ma praticamente tutte hanno imposto degli obiettivi più ambiziosi. Il confronto era ovviamente tra comuni o Scot e regione in questo, visto che in Francia per molti comuni "edificare" sembra essere l'unico segno di successo per un sindaco. La soglia definita diventava vincolante e per questo dibattiti sono stati spesso vere e proprie dispute. Un tema, quello del consumo del suolo, estremamente importante anche per l'Italia dove ancora non esistono veri vincoli ma solo auspici. Solo alcune regioni si sono spinte verso obiettivi più ambiziosi di contenimento.

Possiamo quindi sintetizzare come nel caso francese tradizionalmente fosse lo stato che indicava quando non delimitava le azioni sul territorio nelle materie che

riguardano la sostenibilità. Ora è invece la regione che, concertandosi con gli altri Eell definisce una strategia di organizzazione territoriale che una volta approvata diventa vincolante. In questa trasversalità ci troviamo molto di quella cultura francese dell'*aménagement* du territoire. Questa "organizzazione del territorio" che obbliga a una visione progettuale del territorio e non settoriale, soprattutto mettendo insieme cose come urbanistica, paesaggistica e programmazione economica del sostegno alle imprese: due temi che sono totalmente separati nel nostro Paese.

Esempio concreto, per concludere, può venire da quelle Agenzie urbane, associazioni dove partecipano tutti i comuni che ne fanno parte più al dipartimento e alla regione del cui territorio fanno eventualmente parte oltre a un rappresentante dello stato. Tutti questi attori finanziano questa "associazione" che ha decine di dipendenti del settore e che diventa una cabina di gestione coordinata del territorio oltre che struttura di supporto tecnico. Molti elementi dei diversi Sradet sono stati elaborati e discussi all'interno delle diverse agenzie urbane: un'entità che aiuterebbe certamente a coordinare le azioni territoriali anche nel nostro Paese.

BIBLIOGRAFIA

Desjardin, X.

2017 *L'aménagement du territoire*. Parigi, Armand Colin.

Governa, F.

2005 *Territorio e azione collettiva nelle politiche di sviluppo locale*, in «Geotema», 26, p. 49-66.

Lacoste, Y.

2003 *De la Géopolitique aux Paysages, dictionnaire de la Géographie*. Parigi, Armand Colin.

Merlin, P.

2000 *Aménagement du territoire*, in P. Merlin, & F. Choay, *Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'aménagement*. Parigi, PUF.

2002 *L'aménagement du territoire*. Parigi, PUF.

Salone, C.

2005 *Politiche territoriali: L'azione collettiva nella dimensione territoriale*. Torino, UTET.

Subra, P.

2016 *Géopolitique Locale. Territoire, Acteurs, conflits*. Paris, Armand Colin.