



HAL
open science

Piani di settori o di territorio: quali i confini?

Gilles Novarina, Florence Paulhiac

► **To cite this version:**

Gilles Novarina, Florence Paulhiac. Piani di settori o di territorio: quali i confini?. Territorio, 2006, 2 (37), pp.77-86. halshs-00265014

HAL Id: halshs-00265014

<https://shs.hal.science/halshs-00265014>

Submitted on 20 Mar 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Piani di settori o di territorio : quali i confini ?

Gilles Novarina

professeur

Florence Paulhiac

maître de conférences

Institut d'Urbanisme de Grenoble

14 avenue Marie Reynoard

F-38100 Grenoble

La Francia, alla fine degli anni 1990, ha conosciuto un importante processo di riforme istituzionale. L'obiettivo dello Stato è il miglioramento del funzionamento del governo dell'area metropolitana. La legge del 12 luglio 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale* incita i comuni a riunirsi in *communautés de communes*, in *communautés d'agglomération*, o in *communautés urbaines*. A queste nuove istituzioni sono attribuite un insieme di competenze in materia di pianificazione territoriale, di pianificazione della mobilità, di sviluppo economico e di valorizzazione dell'ambiente. In applicazione della legge del 25 giugno 1999 su *l'aménagement et le développement durable du territoire*, lo Stato e le comunità di agglomerazione firmano dei contratti per regolare il finanziamento delle grandi attrezzature urbane. Infine la legge del 13 dicembre 2000, *solidarité et renouvellement urbain*, crea un nuovo strumento di pianificazione territoriale, lo *schéma de cohérence territoriale*, al quale i piani settoriali (*plan de déplacements urbains* e *programmes locaux pour l'habitat*) devono adeguarsi. Quest'insieme di misure si propone come obiettivo un governo più integrato del territorio metropolitano e una migliore articolazione delle politiche settoriali al livello locale.

L'attuazione di questo processo di riforma ha avuto successo : il numero delle *communautés urbaines* è passato da 6 a 14, quello delle *communautés d'agglomération* da 5 a 155 e quello delle *communautés de communes* da 1 349 a 2 286. Quindi, oggi, tutte le grandi agglomerazioni urbane si sono dotate di una forma integrata di governo del territorio. In compenso, il processo di pianificazione territoriale ha seguito un cammino più complesso. Le modalità di articolazione tra piano territoriale e piani di settore sono diverse secondo le agglomerazioni. I piani settoriali possono essere approvati prima dello *schéma de cohérence territoriale*, nonostante che quest'ultimo è pensato dalla legge come un punto di partenza del processo di pianificazione. È dunque interessante analizzare lo svolgimento di questo processo al livello locale. A tal proposito abbiamo scelto due aree metropolitane : Grenoble (circa cinque cento mila abitanti) e Bordeaux (più di otto cento mila abitanti). Queste due grandi città hanno dato avvio alla costruzione di nuove linee di tranvia e hanno provato a integrare questi progetti in un approccio più largo di pianificazione territoriale. Per

capire come si costruisce progressivamente il territorio metropolitano, poniamo l'accento sulla creazione di nuove istituzioni sovracomunali e sul ruolo dei piani territoriali o settoriali.

Un governo frammentato dell'area metropolitana.

La legge del 1999 ha contribuito, al livello delle grandi agglomerazioni francesi, alla trasformazione delle strutture di cooperazione intercomunali in un vero potere sovracomunale. Le *communautés urbaines* e le *communautés d'agglomération* possiedono larghe competenze in materia di governo del territorio e hanno proprie risorse fiscali, ma entrambe sono responsabili della gestione di un territorio circoscritto che non coincide mai con quello della regione urbana o dell'area metropolitana.

Bordeaux ha conosciuto un processo di diffusione dell'urbanizzazione a larga scala ed oggi l'area metropolitana comprende ben 91 comuni. La *communauté urbaine*, che fu instaurata nel 1966, raggruppa la città-centro ed i 27 comuni della prima corona di periferia. Il perimetro dell'ultimo *schéma directeur* (la cui elaborazione va dal 1996 al 2000) corrisponde all'area vasta degli spostamenti tra domicilio e luogo di lavoro, cioè al territorio dell'area metropolitana. La sua elaborazione è stata attribuita a un *syndicat mixte*, creato per l'occasione dai comuni (quelli della *communauté urbaine* e quelli fuori) e dal Dipartimento della Gironde. Questa struttura ha solo un potere di coordinamento e la sua amministrazione è molto blanda. Dunque la pianificazione territoriale è a carica di una sorta di consorzio strettamente controllato dai sindaci. La città-centro (che rappresenta il 26% della popolazione metropolitana) e la *communauté urbaine* non hanno la possibilità di imporre le loro decisioni ai numerosi comuni periurbani o rurali della lontana periferia.

La situazione del governo dell'area metropolitana è molto simile a quella di Grenoble, dove regione urbana comprende 157 comuni. Invece, la *communauté d'agglomération* o *Métro*), creata il 1° gennaio 2000 raggruppa solo la città centrale 27 comuni della prima corona di periferia. La revisione dello *schéma directeur* è condotta, come nel caso di Bordeaux, da un *syndicat mixte* costituito dalla *Métro*, da una serie di *communautés de communes* e dal Dipartimento dell'Isère. E ancora una volta, questo sindacato è amministrato da una piccola cellula composta di alcuni dirigenti.

Secondo la legge *sur l'air* del 30 dicembre 1996, come la legge *solidarité et renouvellement urbain*, il compito dell'elaborazione e dell'attuazione del *plan de déplacements urbains* è attribuito alle autorità organizzatrici dei trasporti urbani. Nel caso di Bordeaux, questa responsabilità incombe alla *communauté urbaine* e in quello di Grenoble, a un *syndicat mixte*, costituito dalla *communauté d'agglomération* e dal Dipartimento. Il monopolio della *communauté urbaine* di Bordeaux sulla gestione dell'urbanistica, della mobilità e dello sviluppo economico si accompagna ad una separazione della pianificazione dei trasporti nel perimetro urbano da una parte, nel perimetro extraurbano dall'altra. Vi è inoltre concorrenza di poteri tra la *communauté*

urbaine, il Dipartimento e la *Direction Départementale de l'Équipement*¹. Il *syndicat mixte* costituitosi a Grenoble è propenso ad un approccio della mobilità basato sulla cooperazione.

A Bordeaux e Grenoble, come nella maggior parte delle aree metropolitane, si assiste al determinarsi di una sovrapposizione di strutture istituzionali e ad uno sviluppo di responsabilità in materia di governo del territorio. L'agglomerazione, che corrisponde alla città consolidata, è la sede di un potere importante. Si concentrano così un insieme di fattori che facilitano un approccio globale dei problemi legati all'urbanizzazione ed alla mobilità. L'area metropolitana, costituita in gran parte dalla città diffusa, è governata da semplici strutture di coordinamento, sottomesse all'influenza dei sindaci che rappresentano i numerosi comuni della regione urbana.

La costruzione di un progetto per l'area metropolitana non può essere basata sui soli meccanismi istituzionali, ma dipende anche dalla mobilitazione degli attori della società civile, più in particolare dai rappresentanti delle imprese locali e delle associazioni; dunque dipende dalla capacità ad attuare un partenariato con tali attori.

Quale mobilitazione degli attori della società civile ?

Per ogni tipo di procedura la legge definisce un quadro preciso per la consultazione del pubblico (concertazione preliminare e inchiesta pubblica). Spesso, gli enti locali si limitano a queste sole modalità legali di concertazione.

A Grenoble, la revisione dello *schéma directeur* è diretta da un *syndicat mixte*, e la procedura di elaborazione dettata dalla legge presuppone una consultazione sistematica dei comuni che gestiscono la regione urbana. L'*agence d'urbanisme* è designata al fine di assicurare l'animazione di una molteplicità di gruppi di lavoro che trattano sia di problematiche settoriali (la casa, le attività economiche, i commerci, gli spostamenti, gli spazi verdi...), sia di questioni proprie di un territorio particolare. Questi gruppi sono composti quasi esclusivamente da eletti ai quali possono associarsi le *Chambres Consulaires*² e qualche esperto rinomato a livello locale. La concertazione si riassume nello svolgimento dell'inchiesta pubblica che avviene a fine elaborazione, ovvero una volta che il contenuto dello *schéma directeur* è fissato nel dettaglio. Si può fare un'ipotesi a proposito di questa situazione: la ricerca del consenso tra gli eletti è a questo punto estremamente difficile – basti pensare che occorrono tre anni per arrivare a definire il perimetro dello *schéma directeur* – e che è impossibile di aprire il tavolo di negoziazione agli attori della società civile, i quali non sono necessariamente avvisati dei fragili equilibri che sussistono fra le differenti forze politiche governanti la regione urbana. In più, le associazioni, come del resto gli attori economici, esprimono un basso interesse per i problemi della pianificazione del territorio, perché troppo globali e distanti dal loro interesse della vita quotidiana o della gestione d'impresa. L'elaborazione dello *schéma directeur* resta dunque di solo

¹ Che rappresenta al livello locale il ministero dei lavori pubblici.

² Camere dell'agricoltura, dell'artigianato, dell'industria e del commercio.

interesse degli eletti, e bisogna attendere la fase di applicazione affinché il *syndicat mixte* rilanci una nuova forma di concertazione creando delle comunità di attori incaricati di riflettere sull'applicazione degli orientamenti.

A Bordeaux la situazione è molto simile, sia per ciò che concerne la revisione dello *schéma directeur* sia per l'elaborazione dello *schéma directeur des déplacements urbains communautaires* (1995-1996) o del *plan de déplacements urbains* (1998-2002). La stesura del primo documento è a carico di un *syndicat mixte* che deve essere molto attento al rispetto degli equilibri tra il cuore dell'area metropolitana (la città di Bordeaux e la *communauté urbaine*) ed i numerosi comuni periferici che hanno il sostegno del Dipartimento. La definizione delle scelte di sviluppo territoriale presuppone sottili accordi tra i sindaci ed è difficilmente compatibile con una concertazione con gli attori della società civile. Il partenariato si limita all'associazione delle *Chambres Consulaires*, così come prevede la legge. La *communauté urbaine*, in occasione dell'elaborazione dei due piani per la mobilità, mostra un'attitudine di riserva nei confronti del processo di concertazione. Lo *schéma directeur des déplacements urbains communautaires* è strettamente collegato all'attuazione del progetto di tre linee di tranvia, lanciato su iniziativa del sindaco di Bordeaux³. Il documento serve principalmente a giustificare un progetto operativo che deve essere realizzato a breve termine. La rapidità d'esecuzione è contraria al processo di concertazione che, per natura, ha dei tempi più lunghi. Il *plan de déplacements urbains* è percepito dagli eletti come un documento che permette l'adeguamento delle scelte in materia di trasporti con i nuovi dispositivi delle leggi *solidarité et renouvellement urbain*. La sua elaborazione è a carico di un servizio interno all'amministrazione della *communauté urbaine*. Dei gruppi tematici, aperti alle associazioni, si riuniscono per trattare dei problemi specifici quali la sicurezza stradale, i parcheggi e gli impatti sull'ambiente. La *Chambre de Commerce et d'Industrie* ha creato un proprio servizio per seguire dapprima i cantieri della tranvia, in seguito l'elaborazione del *plan de déplacements urbains* e poco a poco il servizio è divenuto un interlocutore indispensabile per gli enti locali, in particolare per l'analisi degli effetti della tranvia sull'economia locale e per il trasporto merci.

A Grenoble iniziative originali sono prese in materia di cooperazione con gli attori privati. Il *plan de déplacements urbains* si inserisce in un contesto in cui il progetto del tunnel sotto la Bastille, difeso dalla *Direction Départementale de l'Équipement* e da un gruppetto di sindaci, è oggetto di una viva contestazione da parte delle associazioni di protezione della natura, di federazioni di fruitori dei trasporti in comune e di militanti ecologisti. Riconosciute da anni come degli accreditati esperti in materia di trasporti pubblici e del traffico lento, queste associazioni costituiscono degli interlocutori irrinunciabili. Anche la Métro, quando nel 1995 risente la necessità di formulare un parere proprio in merito alle proposte formulate dal *dossier de voiries d'agglomération*, sceglie come esperto incaricato l'ex presidente dell'associazione per lo sviluppo dei trasporti in comune. La mobilitazione associativa non si limita solo a qualche personalità: quando la Métro domanda a due équipes di formulare degli scenari di mobilità, i militanti si raggruppano in un *collectif 3D* fornendo delle

³ A questa epoca, il sindaco è Alain Juppé che è anche primo ministro.

proposte alternative basate sul prolungamento delle linee esistenti del tranvia, sulla creazione di parcheggi d'interscambio e infine sulla messa in opera di un train-tram; più tardi, durante le fasi di riunioni di concertazione e di dibattito pubblico, la loro presenza diverrà costante. In ugual maniera le organizzazioni padronali, la *Chambre de Commerce et d'Industrie* e la *Chambre des Métiers* fanno sentire la loro voce a difesa della nuova circonvallazione, a loro avviso indispensabile al miglioramento dell'accessibilità di Grenoble e al buon funzionamento del commercio in centro città. La Métro cerca inoltre di conoscere meglio il parere della popolazione, lanciando un sondaggio d'opinione per cinque mila persone. Il ricorso alla concertazione non impedisce però la nascita di conflitti; le associazioni ottengono nel febbraio del 2000, dalla commissione di inchiesta pubblica, l'annullamento del *plan de déplacements urbains* che è oggetto di una riformulazione e di una nuova approvazione.

Il partenariato con la società civile appare sempre più come un elemento necessario in materia di pianificazione territoriale. Sussistono purtroppo numerose resistenze da parte degli amministratori locali a proposito dei una sua applicazione generalizzata; si sviluppa meglio quando l'elaborazione dei piani è attribuita a strutture potenti e dotate di una forte legittimità come le *comunautés urbaines* o le *communautés d'agglomération*. L'implicazione delle associazioni e dei gruppi di opinioni è facilitata allorché i piani sono strettamente collegati a dei progetti operativi (tranvia, galleria urbana) che suscitano controversie all'interno della società locale. La cooperazione tra amministratori e soggetti privati suppone infine un'*expertise* tecnica aperta, che permette di giustificare una pluralità di scelte in materia di urbanistica o di trasporti.

Unicità o pluralità dell'*expertise*

Tradizionalmente, sin dall'approvazione della *loi d'orientation foncière* del 1967, gli studi preliminari ai *schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme*, divenuti nel 1983 gli *schéma directeur*, sono attribuiti alle *agences d'urbanisme*, le quali sono strutture semi-pubbliche e il cui consiglio di amministrazione è controllato dagli enti locali (comuni, Dipartimento). Negli ultimi dieci anni, gli amministratori locali ricercano un partenariato tra le *agences d'urbanisme* e degli esperti, per lo più dei privati, specializzati su tematiche precise (comunicazione, ambiente e paesaggio, trasporti, sviluppo economico). Nelle città di Bordeaux e Grenoble, la struttura dell'*expertise* è restata molto classica.

A Grenoble l'elaborazione dello *schéma directeur* è a carico della *agence d'urbanisme*, in particolare a degli incaricati di studio già intervenuti durante l'elaborazione del SDAU del 1973. Questi esercitano una sorta di monopolio sugli studi di pianificazione a scala intercomunale ed hanno la tendenza a riprodurre dei metodi che stimano consolidati. Come per lo SDAU, la diagnosi è basata sulla demografia, sull'analisi del parco alloggi, sugli impieghi, mettendo in evidenza i disequilibri fra i differenti territori della regione urbana. A Bordeaux, il dispositivo di lavoro effettuato è molto simile. Gli studi sono a carico dell'*agence d'urbanisme*, che è l'interlocutore unico degli eletti del *syndicat mixte du schéma directeur de l'aire*

métropolitaine. I risultati dell'analisi sono delle previsioni di costruzione molto ambiziose e l'innovazione metodologica più significativa concerne l'approccio del paesaggio: la volontà di costruire un sistema del verde (la *trame verte*) e di trattare come dei parchi lineari le grandi infrastrutture viarie. In entrambe i casi, lo sguardo sull'area metropolitana è introverso e, a differenza dello *schéma directeur Lyon 2010*, le analisi non si preoccupano di paragonare le *performances* delle agglomerazioni di Bordeaux e Grenoble con quelle delle altre città francesi ed europee della stessa taglia; non sono inoltre misurate le loro attrattività sulla base di indicatori statistici. L'analisi territoriale prodotta dalle *agences d'urbanisme* non è sottomessa ai pareri critici di altri esperti esterni.

La pianificazione dei trasporti sembra invece essere più favorevole alle innovazioni metodologiche. I primi *plans de déplacements urbains* sono stati elaborati all'inizio degli anni 1980, in un contesto di decentramento, durante il quale gli amministratori locali sono alla ricerca di una pluralità dell'*expertise* tecnica con l'obiettivo di legittimare i loro nuovi poteri conseguenti alle leggi di *décentralisation*. Dopo l'adozione della legge *solidarité et renouvellement urbain*, diversi enti statali, che dipendono dal ministero dei lavori pubblici, organizzano seminari e colloqui sulla mobilità e il *Centre d'Etudes Techniques de l'Urbanisme* (CERTU) diffonde una guida tecnica sull'elaborazione dei *plans de déplacements urbains*. Numerose sono le agglomerazioni che fanno appoggio su questo documento per organizzare il processo di pianificazione al livello locale. A Bordeaux, l'elaborazione del piano è condotta da un comitato di pilotaggio che riunisce i soggetti pubblici interessati (*communauté urbaine*, prefetto, *Direction Départementale de l'Équipement*, *agence d'urbanisme*), ad esclusione del Dipartimento e della Regione⁴. Il dispositivo di partenariato è quindi parziale: non implica il Dipartimento che è l'autorità organizzatrice dei trasporti extraurbani, la Regione che è competente in materia di trasporto ferroviario, e gli attori privati. Gli studi preliminari hanno come unico obiettivo l'attuazione dei dati contenuti nello *schéma directeur des déplacements urbains communautaire*. Tali analisi sono effettuate da una cellula di progetto dell'*agence d'urbanisme*, con la consulenza esterna di uno studio privato (*Algoe*), e l'appoggio di ulteriori esperti privati che partecipano ai gruppi tematici di lavoro. Il processo di elaborazione del piano è controllato dai servizi amministrativi della *communauté urbaine* e della *agence d'urbanisme*.

Il *plan de déplacements urbains* di Grenoble è oggetto di un intenso lavoro di studi preliminari che dureranno quasi sette anni. L'iniziativa di lanciare un dibattito sulla mobilità nella regione urbana è intrapresa dalla *direction départementale de l'Équipement* che, nel 1993, pubblica un *dossier de voiries d'agglomération*, nel quale evidenzia la necessità di ultimare il circuito della circonvallazione, creando un tunnel autostradale sotto il massiccio della Bastille. La *Métro* decide di non accettare le conclusioni del dossier, e chiede a tre esperti indipendenti (un universitario di Lione, un docente del Politecnico di Losanna ed un ex presidente de *l'association pour le développement des transports en commun*) di dare un parere sulla necessità o meno di

⁴ SACHET S. « Bordeaux. Un exercice obligé à l'heure de l'élaboration du projet d'agglomération », in OFFNER J.M. (sous la direction de) *OP4 : Observation des processus de production politique des PDU*, LATTS, PREDIT 2, 2000.

nuove infrastrutture stradali per far fronte al futuro aumento della circolazione. I pareri sono contrastanti: se il primo esperto giustifica la necessità della tangenziale nord e del tunnel, allorché sarà realizzata l'autostrada Grenoble-Sisteron, il secondo auspica un'azione ambiziosa in favore dei trasporti collettivi, mentre il terzo propone un approfondimento degli studi al fine di comprendere meglio la complessità dei fenomeni degli spostamenti nell'agglomerazione. La Métro affida a due équipes (ciascuna costituita da uno studio d'ingegneri e da un urbanista) l'elaborazione degli scenari di mobilità. In tale occasione, decide inoltre di occuparsi della globalità dei problemi di mobilità (fino a questo momento aveva espletato solo competenze in materia di trasporti pubblici e di *voies rapides urbaines*) ed è per questo che nel 1998, in applicazione della legge *sur l'air*, elabora un *plan de déplacements urbains*. La Métro si afferma progressivamente come il vero organizzatore delle politiche di mobilità dell'agglomerazione, mentre l'amministrazione statale, le cui competenze tecniche concernono solo le strade, decresce di influenza. Per portare a termine le sue nuove missioni, la Métro si arricchisce di personale tecnico specializzato.

Il *plan de déplacements urbains* obbliga ad un approccio della mobilità in tutta la sua complessità. Prima di arrivare ad un programma di azioni, conviene comprendere i processi che spiegano l'aumento della mobilità e di trovare i modi in cui si articolano i differenti tipi di traffico (di transito, di scambio fra il cuore dell'agglomerazione ed i settori esterni, di circolazione interna). Tale analisi obbliga a superare gli approcci settoriali prevalenti sino a quel momento, e rimette in causa la divisione dei ruoli che si era stabilita tra gli specialisti della strada (ingegneri della *Direction Départementale de l'Équipement*) e quelli dei trasporti collettivi (consulenti del *syndicat mixte des transports en commun* o dell'*agence d'urbanisme*); inoltre essa porta ad avvalersi dei rappresentanti delle associazioni, che sono ormai divenuti specialisti del traffico lento. La Métro gioca la carta della diversificazione dell'*expertise*: facendo appello a degli esperti esterni per formularsi un parere sulle conclusioni del *dossier de voiries d'agglomération*; obbligando gli studi tecnici, incaricati della messa a punto degli scenari di spostamento, ad associarsi con degli urbanisti; sottomettendo le loro proposte ad una giuria composta di professionisti provenienti da altre città francesi o europee. Questa diversificazione rinnova l'approccio alla mobilità, facilita l'introduzione di soluzioni innovative, sull'esempio del *train-tram*, e contribuisce a stabilire un dibattito più democratico, in quanto fondato su alternative possibili dal punto di vista tecnico. Essa sfocia nella creazione, dopo l'approvazione del *plan de déplacements urbains*, di un osservatorio della mobilità. Si costituisce una vera e propria comunità di professionisti che studia i problemi degli spostamenti.

Le modalità del governo del territorio, le forme di mobilitazione degli attori della società civile, l'unicità o la pluralità dell'*expertise* professionale costituiscono i fattori principali che influenzano il contenuto dei piani, sia territoriali sia settoriali. I piani settoriali dovrebbero avere un contenuto prevalente di programmazione. Il piano territoriale da un orientamento verso l'organizzazione del territorio fisico e costituisce un primo momento del processo di formazione della normativa relativa all'uso del suolo. Ma il processo di pianificazione, al livello locale, può seguire un cammino diverso da quello fissato dalle leggi. I piani settoriali possono così acquisire

un contenuto territoriale ed il piano territoriale riassumersi ad un semplice documento di programmazione senza carattere vincolante.

Quale contenuto per i piani : programmazione o pianificazione territoriale ?

Quando un programma settoriale si trasforma in un piano territoriale

Il *plan de déplacements urbains* è anzitutto uno strumento di programmazione che si traduce in una lista di azioni da effettuare al fine di ottenere un equilibrio migliore fra i differenti modi di trasporto ed una limitazione degli impatti della circolazione automobilistica sull'ambiente. Si tratta dunque di uno strumento settoriale, che tocca solo il tema degli spostamenti, anche se questo influenza altri aspetti della pianificazione territoriale.

A Bordeaux, il *plan de déplacements urbains* è rimasto un mero strumento a carattere settoriale. Lo *schéma directeur des déplacements urbains communautaire*, che può essere definito come una sorta di preliminare del PDU, fornisce un'analisi sommaria sulla mobilità, in cui è presentata solo l'evoluzione degli spostamenti per ogni tipologia di trasporto (*parts modales*), senza alcun dato sulla ripartizione tra traffico di transito, traffico interno e traffico di scambio. L'analisi pone l'accento sulla saturazione delle grandi vie d'accesso al centro, sull'aumento del deficit della gestione dei trasporti pubblici e conclude evidenziando la necessità di un nuovo mezzo di *transport collectif en site propre*. Il documento preliminare serve dunque a giustificare il progetto di tranvia, sostenuto principalmente dal sindaco di Bordeaux, e non formula proposte precise in materia di sistemazione della rete viaria, di piste ciclabili o pedonali. Il *plan de déplacements urbains* definisce qualche proposta complementare a proposito della gestione dei parcheggi, della sistemazione dello spazio pubblico (con un massimo del 50% delle vie concesso alla macchina) e della sicurezza stradale. Questi due piani della mobilità hanno un ruolo di "accompagnamento" al progetto di tranvia, progetto che ha mobilitato alla fine degli 1980, tutte le energie degli amministratori locali e delle associazioni di difesa dei trasporti collettivi. L'articolazione con il piano territoriale (cioè lo *schéma directeur*) è debole e la separazione dei ruoli è rispettata tra la *communauté urbaine*, che ha la responsabilità dei trasporti pubblici, e la *Direction Départementale de l'Équipement*, che si occupa della circonvallazione autostradale. Tutto ciò è un ostacolo al successo di un approccio globale della mobilità alla scala dell'intera area metropolitana.

A Grenoble, la riflessione sulla mobilità, si attiva da una proposta di circonvallazione da parte dello Stato. La *Direction Départementale de l'Équipement* giustifica la necessità della tangenziale nord, in previsione di un raddoppio del traffico di transito dovuto

ai lavori ultimati dei due nuovi tratti di autostrada tra Ambérieu e Bourgoin-Jaillieu da una parte, e Grenoble e Sisteron dall'altra. Da quel momento, l'agglomerazione grenobloise non si troverà più in posizione periferica rispetto allo schema autostradale nazionale; bensì essa diverrà nodo importante di un nuovo asse che permetterà di unire l'Europa del Nord al Mediterraneo. I cinque anni che trascorrono tra la presentazione del *dossier de voiries d'agglomération* e l'inizio degli studi del *plan de déplacements urbains* sono impiegati per completare ed approfondire le indagini parziali su cui si basavano le proposte dello Stato. Le analisi preliminari effettuate dalla *agence d'urbanisme* indicano una parte minima di traffico di transito : in numero di 25 000, che costituisce il 2% del totale degli spostamenti contro l'80% di quelli interni (in numero di 1 250 000) e il 18% per gli scambi tra l'agglomerazione ed il resto della regione urbana (260 000)⁵. La tangenziale autostradale è dunque occupata dalla circolazione locale e prima di costruire uno sbarramento a nord, conviene riflettere a delle nuove infrastrutture di trasporto in comune. La porzione degli spostamenti effettuata in bus o in tramway è significativa solo per ciò che concerne gli spostamenti interni all'agglomerazione (14% degli spostamenti), ed è molto debole per gli scambi (5%) ed è nulla per ciò che concerne il transito. La crescita degli spostamenti con i mezzi collettivi (+22% dal 1973), consecutiva all'apertura di due linee di tranvia va di pari passo con un abbassamento della marcia a piedi (27% degli spostamenti interni) e una stabilizzazione dell'uso delle due ruote (5% degli spostamenti interni, 1% degli scambi). Lo sforzo considerevole fatto dalle collettività pubbliche non ha dunque permesso di modificare alla base i comportamenti quotidiani delle famiglie. Le difficoltà per far evolvere tali attitudini sono legate alla trasformazione radicale della struttura della mobilità: se gli spostamenti tra domicilio e posto di lavoro sono in diminuzione (dal 36 al 24% del totale) e gli spostamenti tra domicilio e scuola restano stabili (12%), gli altri (per fare le spese, per andare da amici, per accedere ad attrezzature culturali ed ai luoghi di svago...) passano dal 52% al 64%. La mobilità che cresce più rapidamente, concerne una grande varietà di fruitori che si spostano per motivi differenti, su molteplici percorsi e dunque è la categoria alla quale meno si adattano i trasporti collettivi. Questa diagnosi, la cui elaborazione ha interessato la globalità degli attori (dal *syndicat mixte* dei trasporti in comune alle imprese gestrici della rete, sino agli organismi di studio), è oggetto di una presentazione pubblica e di approvazione da parte delle associazioni.

Questo risultato delle analisi conforta gli amministratori locali sul fatto che il perseguimento di ulteriori sforzi economici in favore dei mezzi pubblici non basta a far diminuire in modo significativo l'utilizzo della macchina. Conviene mettere in opera una strategia che giochi sia sulle differenti modalità degli spostamenti sia su un'efficace politica dello stazionamento; una strategia che sfoci su un « *concept* » degli spostamenti che, in materia di programmazione finanziaria, dia la priorità ai trasporti pubblici. Gli enti locali s'impegnano a realizzare una terza linea di tranvia (est-ovest che consenta di andare da periferia a periferia senza attraversare il centro), a sviluppare delle fermate cadenzate sul tipo del RER sulle linee ferroviarie esistenti (*laser*), tutto ciò prima della circonvallazione e la costruzione del tunnel sotto la Bastille. L'ultimazione della tangenziale autostradale dovrà essere l'occasione per

⁵ Enquête ménages 1992.

creare un vero e proprio boulevard di cintura, con dei punti destinati a parcheggio d'interscambio, delle stazioni di tramways e di fermate degli autobus, ciò che agevolerà gli automobilisti di cambiare modalità di trasporto.

Questo « *concept* » di mobilità è una sorta di progetto di urbanistica: propone di facilitare l'accesso al centro dell'agglomerazione allargato alla porzione di territorio dei comuni di periferia siti all'interno del perimetro della tangenziale; annuncia l'intenzione di riservare questo centro ai trasporti in comune ed al traffico lento ; propone la costituzione di una vera rete di piste ciclabili e la gestione della sosta⁶. Esso indica inoltre gli assi di riqualificazione urbana: l'installazione della terza linea di tranvia sui *Grands Boulevards*, costituitasi alla fine degli anni 1920 al posto delle vecchie fortificazioni, dev'essere l'occasione di una ristrutturazione dello spazio pubblico che favorizzi una riconquista da parte dei pedoni e della bicicletta. Localizza le nuove polarità urbane in prossimità delle piattaforme intermodali impiantate lungo la tangenziale. Il piano della mobilità urbana si trasforma progressivamente in un vero piano territoriale. Non si tratta più di un semplice piano di settore che fissa le priorità d'investimento in favore dei differenti modi di trasporto, ma diventa un piano che stabilisce gli orientamenti dell'organizzazione del territorio fisico. Definisce dei settori che potranno accogliere dei futuri progetti di urbanistica voluti dai comuni, in altri termini è uno schema che da una rappresentazione polarizzata del territorio. I comuni che, in occasione della revisione del loro *plan local d'urbanisme*, decidono di fare nuovi progetti di riqualificazione urbana legati a piattaforme di mobilità o a nuove linee di tranvia, acquisiscono un ruolo di primo piano all'interno dell'agglomerazione. Una cooperazione si costruisce anche tra la *communauté d'agglomération*, che evidenzia le possibilità dei progetti da attivare, ed i comuni che li attuano attraverso il loro piano locale.

Quando un piano territoriale diviene un programma di azioni

Lo *schéma directeur*, ed oggi ancor più lo *schéma de cohérence territoriale*, costituiscono, nel senso giuridico del termine, dei documenti di urbanistica; siccome fissano degli indirizzi, ed eventualmente delle prescrizioni circa l'uso suolo, essi hanno valore di piani territoriali. A Grenoble, la revisione dello *schéma directeur* dura all'incirca dieci anni ed arriva a dare degli orientamenti che testimoniano, almeno all'apparenza, un forte volontarismo politico. L'obiettivo dello sviluppo sostenibile conduce a « *gérer l'espace de manière économe* ». « *L'enjeu est d'inverser les tendances des vingt dernières années qui ont vu les emplois se créer dans l'agglomération et les logements à l'extérieur* ». Per arrivare a tale scopo, conviene lottare contro la diffusione urbana e preservare l'integrità degli spazi naturali. « *Le développement devra en conséquence être contenu sur des périmètres limités en s'attachant à rééquilibrer le territoire et à conforter les pôles urbains... Maîtrise de l'urbanisation, préservation ferme de l'environnement, cohérence des sites d'accueil économique, excellence universitaire et scientifique, ces choix... marquent une étape importante dans la définition d'une nouvelle phase du développement durable et qualitatif* ». In più lo *schéma directeur* auspica l'instaurarsi di una « *solidarité forte et*

⁶ Si tratta principalmente di riequilibrare l'offerta della sosta : nel 1992, esistono in effeto 24 000 posti auto al centro di Grenoble (di cui il 40% gratuiti) e solamente 1 500 nei parcheggi d'interscambio.

constante » fra i diversi territori della regione grenobloise⁷. La revisione dello *schéma directeur* è più veloce a Bordeaux (quattro anni contro i dieci di Grenoble) ed anche lì l'obiettivo preminente è la lotta contro la diffusione della città. Conviene al contempo migliorare la localizzazione dell'urbanizzazione (favorendo i legami con i grossi corridoi della circolazione e favorendo il diramarsi delle attività economiche e culturali), promuovere uno sviluppo urbano (privilegiando alcuni siti prioritari che accoglieranno i futuri grandi progetti, incentrati sui temi dell'abitazione o sulla localizzazione di nuove attività economiche), ed infine garantire la preservazione degli spazi naturali.

Nelle due città, un esame attento degli obiettivi dello *schéma directeur* porta a relativizzare il volontarismo espresso nella premessa dei documenti. A Grenoble, la protezione della natura conduce alla riqualificazione dei grandi spazi verdi di prossimità già identificati nello SDAU del 1973 e la piana agricola soggetta a rischi di inondazione. La carta dell'urbanizzazione evidenzia tre tipi di spazi: l'asse urbano maggiore che corrisponde alla parte urbanizzata delle valli del Drac e dell'Isère, gli assi urbani secondari che corrispondono alle zone residenziali più distanti e gli spazi urbani periferici (in genere localizzati a più di trenta chilometri dal centro dell'agglomerazione) per i quali è proposto un rinforzo dei *bourgs et hameaux* esistenti (abitato di villaggio). I soli limiti imposti allo sviluppo dell'urbanizzazione sono le pause verdi (indicate sulla carta con una semplice freccia) e le « *façades urbaines à composer* ». Grenoble è definita il centro della regione urbana, Voiron qualificata città-centro, e quasi tutti gli altri capoluoghi di cantone sono considerati come « *pôles urbains à conforter* ». A Bordeaux, l'analisi paesaggistica propone progetti più precisi (la preservazione dei grandi paesaggi, la creazione di una rete del verde e la ricerca di una continuità vegetale lungo i tanti ruscelli, l'utilizzo delle vie rapide come se fossero parchi lineari). Le ampie previsioni di crescita demografica⁸ si traducono nella necessità di un'offerta fondiaria importante in una strategia di messa in opera di un'agglomerazione policentrica.

Il principio generale di pianificazione adottato in entrambe casi è dunque quello della costituzione di un'agglomerazione policentrica; ma il policentrismo proposto non tiene conto delle nuove polarità apparse nel consolidarsi di una città diffusa. Il centro storico di Bordeaux dev'essere riqualificato e divenire lo spazio privilegiato per accogliere le attività commerciali e terziarie. Un nocciolo centrale, corrispondente alla prima corona di periferia (tra i *boulevards* e l'attuale tangenziale) deve essere oggetto di una densificazione che privilegi lo sviluppo urbano lungo gli assi pesanti dei trasporti in comune. Infine, all'esterno della tangenziale, la priorità è data allo svilupparsi dei *centres-bourgs*. Là ancora, si vede come il concetto di policentrismo non tiene conto delle polarità esistenti, bensì si cerca di dare delle chances di sviluppo ai tanti comuni dentro e fuori l'agglomerazione.

⁷ Estratto dall'editorial del progetto di *schéma directeur* del 1999.

⁸ Sulla base di una popolazione stimata nel 1999 a 820 000 abitanti, due ipotesi di crescita sono prese in conto : 146 000 o 173 000 abitanti supplementari nel 2020.

Oltre al centro storico di Grenoble, lo *schéma directeur* non individua centri secondari (a differenza dello SDAU del 1973) e non tiene conto né degli sforzi dei comuni di periferia (Echirolles, Saint-Martin d'Hères) nel dotarsi di nuove centralità, né dell'apparizione nella periferia dei poli commerciali o tecnopoli. In area periurbana il piano non analizza il modo in cui si articolano i nuovi poli urbani rispetto ai *bourgs* o ai *villages*. Il policentrismo delineato nello *schéma directeur* si traduce anzitutto ad un rispetto delle autonomie locali comunali e dei loro campalinismi. La volontà di cercare degli equilibri migliori fra i diversi settori della regione urbana può spesso arrivare a negare il processo economico e sociale in corso. Lo *schéma directeur* difende ad esempio la messa in opera di una « *technopole rayonnante* » e la creazione di nuove sedi universitarie satelliti, nonostante che l'insieme dei programmi di investimento pubblici e privati sono rivolti a consolidare i poli esistenti. L'obiettivo di avvicinare i luoghi di impiego a quelli della residenza si urta al fatto che l'offerta di terreni e locali per destinati alle attività economiche, resta elevata nelle zone site in prossimità conca grenobloise. Lo *schéma directeur* si presenta alla fin fine come un insieme di indirizzi poco vincolanti per i comuni. Si accontenta di esprimere alcuni grandi principi (policentrismo, gestione fondiaria, lotta contro la diffusione urbana), senza stabilire dei legami tra questi principi e le scelte operazionali fatte dalle municipalità. Non conviene in alcun momento far riferimento ad azioni o progetti che rischiano di far barcollare gli equilibri tra le differenti entità (agglomerazione grenobloise, pays voironnais, Bièvres, Moyen Grésivaudan, Haut Grésivaudan, Sud) qui composent la région urbaine. Ogni settore ha dunque diritto al suo centro secondario, al suo parco di attività e ad un polo d'innovazione. Appare dunque sempre meno come un piano territoriale, che avrebbe un'influenza sull'organizzazione fisica del territorio, e sempre più come un semplice programma di sviluppo a carattere economico e sociale.

La costruzione del territorio metropolitano

Le tre importanti leggi, adottate su iniziativa del governo alla fine degli anni 1990 e all'inizio del 2000, hanno contribuito a dare una visione unificata alle aree metropolitane francesi. Dotate d'istituzioni governamentali di ampio potere, esse avrebbero i mezzi per pianificare e programmare in modo efficace. Nonostante ciò la realtà è che il governo delle aree metropolitane è molto più complesso di quello che sembra. E' frequente osservare il sovrapporsi di numerose istanze di cooperazione: una a livello di agglomerazione, l'altra a quello di regione urbana, l'una dotata di competenze generali, le altre incentrate su politiche particolari (mobilità, elaborazione dello *schéma de cohérence territoriale*...). In tale contesto, l'elaborazione di piani, di *schémas*, di programmi o progetti contribuisce a fissare una rappresentazione del territorio metropolitano, alla quale le diverse categorie di attori locali possono aderire. Essa può dunque contribuire a consolidare gli accordi all'interno della società locale. L'analisi mostra dunque che sussistono una pluralità di rappresentazioni di questo territorio e che queste si mosaicano in modo disordinato.

La revisione dello *schéma directeur* è rimasta, nell'area metropolitana di Bordeaux come nella regione urbana di Grenoble, un "affare" quasi esclusivo degli eletti. Non vi è dunque nulla di stupefacente al fatto che sia prevalsa una rappresentazione politica del territorio, che parte dalla suddivisione della regione in comuni ed in settori, che rappresentano per gli amministratori locali le aree di gestione abituali. Secondo loro, la pianificazione del territorio deve contribuire ad un riequilibrio dello sviluppo tra il centro, la prima corona di periferia e l'area periurbana, tra le città ed i piccoli comuni, tra il mondo urbano e quello rurale. La costruzione del *territoire des équilibres politiques* suppone che passino inosservate le tendenze di evoluzione ed i progetti operativi in corso, che contribuiscono ad una strutturazione polarizzata della regione urbana e dunque ad un trattamento integrato delle entità che la compongono; non è quindi adeguata con le strategie di sviluppo del mondo economico o di quello scientifico e tecnico.

A differenza di Bordeaux, il *plan de déplacements urbains de Grenoble* ha suscitato un dibattito contraddittorio ed a volte conflittuale tra eletti locali, associazioni e rappresentanti di impresa. E' arrivato ad azioni e progetti aventi carattere operativo. E' riuscito a trovare un'articolazione con le strategie urbanistiche di alcuni comuni. Partendo da un'architettura particolare delle differenti reti, lo schema propone una rappresentazione del territorio che stabilisce una distinzione tra un centro che è riservato ai trasporti collettivi e al traffico lento, ed una periferia dove continua a prevalere l'uso dell'automobile. Esso identifica i nodi o gli assi sui quali deve svilupparsi in maniera privilegiata l'attività di progetto urbano. La costruzione del *territoire des projets urbanistiques* fa proprie le immagini del sistema o della rete privilegiando i nodi o le polarità; s'indirizza prioritariamente agli *stakeholders*; interessa dunque più agli architetti, agli urbanisti, agli agenti di sviluppo, ai dirigenti d'impresa, ai responsabili associativi, agli assessori specializzati più che ai consiglieri municipali e agli abitanti; essa contribuisce alla formazione di quello che Luigi Mazza chiama un piano di urbanistica strategico⁹ o di quello che altri urbanisti italiani chiamano il piano strutturale¹⁰.

Queste due rappresentazioni (*territoire des équilibres politiques* et *territoires des projets urbanistiques*), nel caso della regione urbana di Grenoble, non si ritagliano che ai margini. Esse arrivano a identificare dei programmi d'azione che possono avverarsi divergenti. Questa non corrispondenza delle rappresentazioni e la mancata convergenza tra le azioni previste, testimonia l'assenza dei consensi tra gli attori locali in merito alle strategie di pianificazione e di sviluppo a scala della regione urbana. Nel caso di Grenoble, come in quello di Bordeaux, il territorio metropolitano resta dunque da costruire. Se le istituzioni sono in grado di fissargli delle frontiere, solo un dibattito aperto tra attori politici, esperti professionali ed attori della società civile permetterà di disegnare la sua architettura e di identificare i progetti che contribuiranno a strutturarla.

⁹ MAZZA L. « Strategie e strategie spaziali », in BALDUCCI A. *Le nuove politiche della governance urbana. Strategie e coalizioni, Territorio*, 2000, N°13, pp 26-32.

¹⁰ GIOVANNONI G. *Nuove esperienze di pianificazione comunale in Toscana; Uno studio dei casi, Urbanistica Quaderni*, 2001, N°36, 264 p.

Bibliografia

- A'Urba, Syndicat mixte du schéma directeur de l'aire métropolitaine *Révision du schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise*, 2000, 168 p.
- A'Urba, Bordeaux Métropole *Schéma Directeur des Déplacements Urbains Communautaires*, 1996, 36 p.
- AURG, CETE de Lyon, DDE de l'Isère *Dossier de voiries d'agglomération grenobloise. Horizon 2000. Dossier de concertation*, 1993, 27 + 179 p.
- DEBERNARDY M. *Un SDAU trop orthodoxe pour faire un SCOT*, TEO, Plan Urbanisme Construction et Architecture, 2001, 90 p.
- Communauté Urbaine de Bordeaux *Plans de Déplacements Urbains*, 2000, 2 tomes, 34 p. et 244 p.
- DUARTE P., NOVARINA G. *Regards associatifs sur la ville et ses territoires*, Grenoble, CRESSON, Paris, Ministère de l'Environnement, Plan Urbanisme Construction et Architecture, 2001, 144 p.
- GIOVANNONI G. *Nuove esperienze di pianificazione comunale in Toscana; Uno studio dei casi*, *Urbanistica Quaderni*, 2001, N°36, 264 p.
- Grenoble Alpes Métropole *Projet d'agglomération*, avril 2003, 45 p.
- LOUSTAU C. *Le suivi d'un SCOT ou schéma directeur : pourquoi, comment ? Exemple à Grenoble*, IUG, 2004, 184 p.
- MAZZA L. « Strategie e strategie spaziali », in BALDUCCI A. *Le nuove politiche della governance urbana. Strategie e coalizioni*, *Territorio*, 2000, N°13, pp 26-32.
- NOVARINA G. *De l'urbain à la ville. Les transformations des politiques d'urbanisme dans les grandes agglomérations. L'exemple de Grenoble (1960-1990)*, Paris, CGP, Plan Urbain, Grenoble, CIVIL, 1993, 212 p.
- NOVARINA G. (sous la direction de) *Plan et projet. L'urbanisme en France et en Italie*, Paris, Anthropos, 2003, 233 p.
- SACHET S. « Bordeaux. Un exercice obligé à l'heure de l'élaboration du projet d'agglomération », in OFFNER J.M. (sous la direction de) *OP4 : Observation des processus de production politique des PDU*, LATTIS, PREDIT 2, 2000.
- Syndicat Mixte des Transports en Commun PDU. *Le plan de déplacements urbains de l'agglomération grenobloise*, Grenoble, 1999, 134 p.
- Syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du schéma directeur, AURG *Schéma directeur de la région grenobloise*, Grenoble, 2000, 192 p.
- Ville d'Echirolles *Projet de ville. Echirolles concerte son avenir*, 2004, 63 p.