

◆ *L'espansione dei grandi agglomerati urbani pone problemi complessi di organizzazione collegati alle dimensioni dei fenomeni*

◆ *La Provincia di Milano ha già elaborato un Piano territoriale di coordinamento per un bacino di 3.800.000 abitanti*

◆ *Obiettivi primari della «città policentrica» decongestione del traffico, contenimento dell'urbanizzazione, tutela delle aree naturali*

# Megalopoli? No, Area metropolitana

## Verso strutture sovracomunali per pianificare mobilità, territorio e ambiente

ELIO SPADA

In principio era la «Vasta Area». Poi, fra l'indifferenza quasi generale, nel raccoglimento cenobitico di qualche sparuto convegno, il nome mutò in Area Metropolitana e la punta dell'iceberg iniziò la sua lenta ma costante ascesa verso la superficie dell'oceano procelloso nel quale faticosamente galleggia la gestione del territorio italiano. Correano gli anni Settanta. E il problema di una pianificazione territoriale che superasse i limiti ormai angusti dell'ambito comunale, incominciava a farsi sentire. Soprattutto nei confronti delle grandi città che, nei fatti, già costituivano con il proprio hinterland, entità territorialmente omogenee con enormi problemi legati alla mobilità, alla gestione dell'ambiente, allo sviluppo urbanistico. Milano, ad esempio, costituisce l'Area metropolitana più urbanizzata, dunque congestionata, d'Italia.

La «Grande Milano», dunque, con 3 milioni e 800 mila abitanti, 188 Comuni e una superficie di 2000 km quadrati. Una realtà che ha già pronto un Piano territoriale di coordinamento provinciale che presto verrà discusso in Consiglio. Un piano, denuncia Ugo Targetti, vicepresidente della Provincia e assessore alla Pianificazione del territorio, che il Comune di Milano «rifiuta persino di discutere nonostante si tratti di un naturale riferimento per le strategie di sviluppo del capoluogo». Soprattutto urbanistico. Anche perché si tratta, qui, dell'insieme delle scelte politiche e tecniche dalle quali dipendono, in massima misura, maggiore efficienza delle città e delle aree metropolitane e migliore qualità dell'ambiente urbano. Ci troviamo a discutere, in definitiva, delle scelte che stanno alla base del cosiddetto «sviluppo sostenibile». Il Piano territoriale elaborato dalla Provincia definisce gli ambiti di un'Area policentrica basata sul rafforzamento di alcuni Comuni situati in posizione strategica e serviti da una rete di trasporto pubblico di scala metropolitana. «Una risposta strutturale e non solo trasportistica - spiega Targetti - alla congestione da traffico. Congestione determinata non solo dallo squilibrio degli investimenti per il trasporto pubblico tra capoluogo e resto dell'Area ma anche dalla concentrazione di funzioni nel capoluogo stesso». Fra gli obiettivi conseguibili dalla multipolarità della nuova struttura, figura anche il contenimento dell'urbanizzazione diffusa con la connesa salvaguardia delle aree agricole e naturali. Un problema,



quest'ultimo, che non riguarda solo Milano ma quasi tutti i grandi agglomerati urbani. Non è certo un caso se il Ptcp milanese non prevede nuovi tratti autostradali anche se, aggiunge il vicepresidente della Provincia, «la riduzione della congestione da traffico nell'Area metropolitana è considerata un obiettivo primario». Ormai non c'è più molto tempo. È necessario affrontare con urgenza il grande ritardo del Paese nel governo del territorio che presenta «squilibri forti fra regioni avanzate e regioni conservatrici ed inefficienti. Fra queste c'è la Lombardia che non ha ottemperato a leggi dello Stato fondamentali per la tutela del territorio». Un tema, quest'ultimo, di estrema attualità ed urgenza visto che il proprio governo del territorio è uno dei campi fondamentali del processo di integrazione europea. Proprio al confronto fra realtà ita-

liana e realtà europee era orientato il convegno svoltosi nei giorni scorsi a Milano il 21 e 22, al quale hanno partecipato numerosi amministratori pubblici e responsabili della pianificazione delle aree metropolitane di Gran Bretagna, Spagna, Francia, Germania e Olanda. All'estero, infatti, anche se con inevitabili e anche profonde differenze, le istituzioni sovracomunali sono una realtà ormai consolidata da molti decenni e le Aree metropolitane più importanti sono perlopiù caratterizzate dalla presenza di organismi intermedi tra il livello regionale e quello comunale. Ugo Targetti indica come esempio la Gran Bretagna dove Balli ha ricostituito la Grande Londra, un «organismo snello ma eletto direttamente dai cittadini dell'Area metropolitana londinese». Non è certo un caso che fra le 80 città del mondo esaminate dal rapporto annuale sulla qualità

della vita redatto dal Corpolare resource group, 15 città europee siano fra le prime 20 mentre Milano e Roma occupano rispettivamente i posti numero 62 e 65. Una questione, insomma, strettamente connessa all'«umanizzazione» delle grandi concentrazioni urbane. Sul quale incidono moltissimo, ad esempio, l'efficienza dei trasporti (anche pubblici), il livello di congestione del traffico lungo le strade interurbane e il tasso di inquinamento ambientale. Nei prossimi mesi potrebbero comunque sorgere novità significative. Dovrebbero infatti giungere a conclusione i lavori della commissione Ambiente e territorio della Camera che si sta occupando del progetto di una nuova legge urbanistica in sostituzione di quella vigente che risale ormai al lontano 1942. Il progetto, ovviamente, dovrà essere portato in Parlamento per le eventuali

modifiche e approvazione. Uno strumento destinato a sciogliere il nodo storico del regime dei suoli e a dare sistemazione, aggiunge il vicepresidente della Provincia di Milano - al rapporto tra pianificazione del territorio e governo dell'ambiente. Un tema che pone al centro della riforma la pianificazione intermedia fra Regioni, generalmente troppo grandi per pianificare direttamente il territorio e Comuni, di solito troppo piccoli per governare l'insieme dei fenomeni territoriali». Emerge chiarissima, qui, l'importanza del ruolo centrale delle Province e delle future città metropolitane quando saranno costituite: «un soggetto della pianificazione «che non sostituisce l'urbanistica comunale ma ne costituisce un quadro di riferimento indispensabile». Con buona pace di chi sostiene da tempo l'ormai sostanziale inutilità dell'istituzione Provincia.

COMUNI URBANI

## E a Roma le Zone diventano Municipi

Il Giubileo è alle porte e Roma si fa bella. Ma non si tratta solo di un problema estetico. La capitale sta da tempo preparandosi ad entrare nel terzo millennio dotandosi, ad esempio, di un nuovo Piano regolatore, risalendo l'attuale a quasi 40 anni fa. Uno strumento indispensabile al futuro di una città il cui sviluppo urbanistico complessivo appare di difficilissima gestione. E c'è, anche, un altro aspetto del problema strettamente collegato al primo: la pianificazione del territorio. Trasporti, tutela dell'ambiente, servizi al cittadino e così via.

Si inserisce qui, il tema dell'Area metropolitana. O meglio, spiega il vicesindaco diessino Walter Tocci, della «Città metropolitana di Roma» di cui si è discusso recentemente in Consiglio comunale. «Si tratta della proposta di un nuovo regolamento - dice Tocci - che apre una fase del tutto nuova nel decentramento amministrativo con il trasferimento alle Circoscrizioni di

responsabilità sempre più ampie nella gestione del territorio». Insomma, le Zone hanno un futuro da Municipalità in un'ottica metropolitana. Tocci conferma: «Siamo la città italiana che sta marciando più velocemente verso il decentramento amministrativo. La prossima meta sarà la trasformazione delle Circoscrizioni in vere e proprie Comuni urbani».

Nascerà, dunque, la Città metropolitana. Una riforma che tocca in profondità alcuni gangli fondamentali della vita non solo amministrativa della città e che punta «a migliorare la gestione dei servizi alla persona e a una maggiore efficienza dell'amministrazione nel contatto diretto con la vita quotidiana dei cittadini». Un mutamento radicale reso possibile dalla legge Bassanini che ha avviato la modernizzazione della macchina comunale favorendo un rapporto più efficace ed immediato fra burocrazia comunale e amministrati. È un processo, tutto sommato, gerarchico: lo Stato ha decentrato molte funzioni ai Comuni e i Comuni fanno lo stesso con le Circoscrizioni che in tal modo diventano protagoniste della gestione del territorio. Ma per arrivare ai Comuni urbani, spiega il vicesindaco di Roma «è necessaria una nuova struttura della macchina comunale nella quale uffici e dipartimenti assumano sempre più funzioni di programmazione, pianificazione e controllo e sempre meno funzioni di gestione». A Roma si prefigura dunque una sorta di doppio decentramento: «da una parte quello territoriale con la creazione delle Municipalità urbane; dall'altra quello delle funzioni in direzione delle aziende». L'Area metropolitana della capitale si configura insomma come un struttura «a rete» che vedrà il Campidoglio impegnato in compiti di regolazione e programmazione la cui gestione spetterà agli altri soggetti pubblici diffusi sul territorio. «La trasformazione di Roma in Città metropolitana - aggiunge Tocci - sta avvenendo tramite l'attuazione di una sorta di «disarmo» unilaterale della burocrazia comunale: a fronte di un'operazione di decentramento e di alleggerimento della nostra struttura chiediamo a tutti gli altri soggetti di impegnarsi in questa grande riforma. La Città metropolitana deve essere disegnata con precisione nei suoi poteri». Luogo d'elezione di questa elaborazione è la Conferenza metropolitana alla quale partecipano Comune di Roma, Comuni dell'hinterland, Provincia, regione e presidenti di Circoscrizione. Poteri, par di capire, che per quanto riguarda Roma come capitale dovranno assumere valenze speciali. Per questo, conclude il vicesindaco «chiediamo al parlamento una legge che precisi le funzioni di Roma come capitale di uno Stato federale e che allochi i poteri nella Città metropolitana. E mi sembra utile, sulla base di un progetto che indichi con chiarezza competenze ed effetti, un referendum consultivo per consentire ai cittadini dei Comuni dell'hinterland di aderire o meno alla Città metropolitana».

E.S.

COME FANNO GLI ALTRI

## In Europa ci sono da anni e funzionano bene

In Italia il termine Area metropolitana, soprattutto la sua futuribile utilità, rimangono materia per pochi eletti. Roba da esperti e da pubblici amministratori, insomma. Ma nel resto d'Europa la suddivisione amministrativa del territorio su base sovracomunale è una realtà pluridecennale. E che spesso funziona bene.

In FRANCIA, dove esistono ben 36.500 Comuni, il 90% dei quali con meno di 2000 abitanti, nel 1982 il governo socialista di Mitterrand ha decentrato ai Consigli regionali e dipartimentali molti poteri esecutivi ai quali vengono conferite notevoli risorse finanziarie. In Francia la gestione delle Aree metropolitane è stata avviata già negli anni Sessanta con l'istituzione delle Comunità urbane. Attualmente ne sono state istituite quattro per legge: Lione, Lille, Bordeaux, Strasburgo mentre altre cinque sono nate per volontà dei Comuni che ne fanno parte. Parigi costituisce un caso a parte poiché la sua Area metropolitana coincide con la regione Ile de France comprendente 1281 comuni e otto dipartimenti con un totale di 10.660.000 abitanti. Il de France ha un'assemblea eletta dai cittadini e possiede poteri maggiori rispetto alle altre Regioni in materia di governo delle Aree

metropolitane, istituite da una legge statale nel 1966.

In GRAN BRETAGNA il processo di decentramento delle autonomie territoriali ha preso avvio negli anni Settanta con la creazione di autorità unitarie nelle quali convergono i poteri di contee, regioni e distretti. Attualmente esistono due livelli di pianificazione: centrale e locale. Nel 1964 nacque il Greater London Council, prima forma di governo metropolitano della Grande Londra, abolito nel 1986 dal governo Thatcher mentre all'esterno dell'Area il governo locale viene mantenuto in vita. L'area della Grande Londra, nata negli anni Sessanta coincide oggi con la Regione metropolitana di Londra (6.760.000 abitanti) ed è ora in atto la ricostituzione di un governo unitario per l'Area metropolitana mentre si sta valutando l'ipotesi di creare un unico sindaco per Londra.

Diverso il caso dell'OLANDA, piccolo paese ad elevata urbanizzazione, dove su una superficie di 42 mila km quadrati insistono 652 Comuni e 12 amministrazioni provinciali. Qui si è assistito ad una crescente amalgamazione fra municipalità con conseguente necessità di creare un'economia di scala per la fornitura dei servi-

zi. Gli sforzi delle aggregazioni intercomunali in Olanda è teso ad individuare una forma intermedia (regionale), nel sistema amministrativo del Paese. Già nel 1931 una legge consentiva alle municipalità di creare strutture organizzative sovracomunali di coordinamento e pianificazione settoriale.

Nel 1985 una legge dello Stato ha istituito 62 regioni di cooperazione intermunicipale. Una particolarissima forma di Area metropolitana è il «Roro» (Ranstad Overleg Ruimtelijke Ordening) formato da 200 municipalità aggregate su base volontaria, fra le quali Amsterdam, Rotterdam, L'Aja e Utrecht. Il Roro (6 milioni di abitanti) ha prodotto nel 1990 un Piano interprovinciale con previsioni fino al 2015. Amsterdam e Rotterdam hanno inoltre costituito Aree metropolitane autonome.

In GERMANIA gli incarichi di governo sono distribuiti fra governo centrale e Stati federali (Länder) sulla base di un forte decentramento. Dal 1949 ogni Länder ha una propria Costituzione indipendente da quella federale. Il governo locale è diviso su due livelli: i distretti e le municipalità. Una delle più importanti forme di cooperazione intermunicipale si verifica

nella Ruhr, una struttura policentrica costituita e amministrata da 11 città indipendenti e da 4 distretti con 42 Comuni per un totale di 5.400.000 residenti). L'Area della Ruhr è una metropoli policentrica nel cui ambito quattro città (Duisburg, Essen, Bochum e Dortmund) hanno identico peso. Attualmente non esiste alcuna autorità specifica per la Ruhr la cui pianificazione è di competenza dei Länder che ne fanno parte. A Francoforte, invece, con una legge del Land, è stata istituita un'Area metropolitana come autorità locale riconosciuta. Il Land Baviera è suddiviso amministrativamente in 18 regioni, ciascuna dotata di un autonomo piano, fra le quali quella di Monaco. Nel 1983 la città si è dotata di uno strumento di indirizzo territoriale per la sua Area metropolitana mentre dal 1987 esiste un Piano regionale di sviluppo urbano.

In SPAGNA, infine, le Aree metropolitane costituite nei decenni scorsi (Madrid, Valencia, Barcellona), si sono trasformate in Comunità autonome (Regioni) dotate di grandi poteri e autonomia. A Madrid la Comunità autonoma (5 milioni di abitanti), anche quando era Area metropolitana, aveva funzioni di pianificazione territoriale. I due territori coincidono.



Parigi, 1997. In alto: lo scalo di Mestre

Foto di Gabriele Basilico

