

Quale governance per le Aree metropolitane europee?

Roger Read. Architetto e Urbanista

Segretario Generale di METREX, la Rete delle Regioni e delle aree metropolitane europee

METREX

Nye Bevan House 2

20 India Street

Glasgow G2 4PF

Tel. +44 (0)141 287 8339

Fax +44 (0)141 287 8340

roger.read@eurometrex.org

<http://www.eurometrex.org>

Riepilogo

Se si vuole raggiungere quel *migliore equilibrio urbano* tra le aree metropolitane che l'Unione europea auspica, tenuto conto dell'ampliamento dell'Europa, è vitale che trovi spazio una governance metropolitana efficace. In Europa, un approccio sostenibile alle strategie metropolitane comporterà forme urbane compatte ed uso misto, sviluppo dei trasporti pubblici imperniato su città e centri urbani. Anche un approccio *policentrico* di questo tipo *nelle* aree metropolitane esige un'efficace governance metropolitana. Il presente documento sonda le *competenze ed i processi* necessari per conseguire un'efficace programmazione del territorio metropolitano, nonché i modelli di governance metropolitana che andrebbero vagliati al fine di conseguire tale equilibrio.

Lo Schema europeo di Sviluppo spaziale (SSSE)

La programmazione territoriale è salita nella graduatoria delle priorità europee negli ultimi 5 anni dopo la pubblicazione dello Schema di sviluppo spaziale europeo (ESDP-SSSE) della Commissione europea, e dopo le Linee-guida per lo sviluppo sostenibile del continente europeo del CEMAT (Consiglio dei Ministri dell'Europa allargata con responsabilità in materia di Programmazione regionale).

Verso un migliore equilibrio urbano in Europa

È probabile che continuerà a crescere la concentrazione delle attività economiche europee nella *Zona d'Integrazione globale* (GIZ-ZIG) riconosciuta dall'ESDP, e cioè l'area delimitata da Londra, Parigi, Bruxelles, Randstadt, ed il bacino della Ruhr/Reno. Se così fosse, crescenti saranno le pressioni urbane in quest'area centrale, cui farebbero da corollario problemi di degrado verificatisi altrove. Per ottenere un migliore equilibrio urbano si rendono dunque necessari provvedimenti in zone quali l'Area baltica, l'Area danubiana e il Mediterraneo.

Policentrismo

L'ESDP considera che un *approccio policentrico* alla rigenerazione urbana *nelle* aree metropolitane, e lo sviluppo di rapporti policentrici *tra* le aree metropolitane sono la migliore risposta all'esigenza di un migliore equilibrio urbano. La Visione territoriale policentrica, preparata per l'Europa del Nord-Ovest è un esempio di quanto va fatto.

Le aree metropolitane europee

Nell'Europa allargata oltre 100 aree metropolitane, con più di 500.000 abitanti ciascuna, ospitano il 60% circa della popolazione totale, ossia 480 milioni d'abitanti. Dati che dimostrano quanto siano importanti, in Europa, la competitività ed il benessere metropolitano per la prosperità

economica e la coesione sociale, e che segnalano inoltre la potenziale valenza di un'efficace governance metropolitana, tesa verso un migliore equilibrio urbano in Europa.

La dimensione metropolitana

Il processo d'urbanizzazione verificatosi in tutta Europa è sbocciato nei centri urbani e nel loro entroterra (le cosiddette *aree d'influenza socioeconomica*), o in cluster di città medio-grandi, che costituiscono ormai la primaria forma urbana. La maggior parte di tali aree hanno ora natura *metropolitana*, ossia funzionano come regioni od aree urbane interdipendenti.

Sussidiarietà

Il concetto di *sussidiarietà* implica che le aree metropolitane sono il livello in cui gli obiettivi della programmazione territoriale nell'Europa allargata sono realizzabili più efficacemente. Senza un'efficace governance metropolitana le popolazioni delle aree metropolitane non potranno risolvere nodi vitali da cui dipende un futuro sostenibile.

Sostenibilità

Molti dei temi strategici della programmazione territoriale studiati a livello europeo, quali la *sostenibilità*, possono essere affrontati in modo efficace soltanto a livello metropolitano. Le aree metropolitane condividono comuni problemi di mutamento economico, integrazione sociale, sprawl urbano, congestione del traffico, vitalità delle città e dei centri urbani, danni ambientali ed inquinamento. Esse offrono anche opportunità di risanamento e rigenerazione, alta qualità della vita urbana e competitività economica. Siccome questi temi sono correlati, occorre trovare dei compromessi, e occorre dunque un efficace assetto territoriale a livello metropolitano.

Strategie regionali integrate

Un approccio sostenibile volto a migliorare la qualità della vita nelle aree metropolitane impone azioni integrate a livello sociale, economico, ambientale e territoriale, al fine di generare miglioramenti del benessere nelle aree metropolitane. Questi temi collegati sono trattabili meglio se si formula una Strategia regionale integrata di sviluppo sostenibile, prodotta e concordata dai diversi "soggetti interessati" partecipanti del settore pubblico, privato e terzo, con l'attiva partecipazione dell'opinione pubblica.

La programmazione del territorio deve sì svolgere un ruolo cruciale nel movimento verso un futuro più sostenibile, ma è soltanto la prima di una serie di funzioni tra loro collegate, che devono integrare la propria attività in una modalità di mutuo sostegno. Tale strategia regionale integrata fornirà il necessario *ambito* di una programmazione territoriale coerente a livello metropolitano e comunitario.

Programmazione dei soggetti interessati

In molte aree metropolitane europee vi è una varietà di enti ed organismi, con responsabilità che investono la programmazione territoriale, che va integrata nel processo d'elaborazione del piano. I principali soggetti interessati sono:

- Organi responsabili di specifiche funzioni sociali, quali l'edilizia abitativa, il welfare, l'istruzione, la salute e la cultura e anche più vasti temi della programmazione territoriale, quali l'integrazione sociale.
- Organismi incaricati di funzioni economiche specifiche, quali la promozione e la formazione, e anche della più ampia programmazione territoriale, con temi quali l'espansione economica e la rigenerazione ambientale.

- Le autorità o le aziende di trasporti, che sono incaricate di operare le reti e i servizi su strada o su ferrovia, con più ampi interessi di programmazione del territorio, ossia i mutamenti urbani e l'ubicazione dello sviluppo.
- Autorità od organismi ambientali con precise responsabilità in materia di salvaguardia delle risorse naturali o del patrimonio urbano, anche con più ampi interessi di programmazione territoriale e sostenibilità. Ciò comprende gli enti responsabili per l'acqua e le acque reflue.

Un approccio integrato alla programmazione del territorio metropolitano è necessario, e coinvolgerà tutti questi essenziali interessi dei soggetti interessati. La programmazione strategica non sarà sempre la primaria funzione di tali soggetti, bensì la loro integrazione nel processo di creazione di un piano significa che l'attuazione del piano sarà molto più efficace.

La Magna Carta metropolitana ed il relativo benchmark delle prassi

METREX, la rete delle regioni e delle aree metropolitane europee, ha risposto alla sfida dell'ESDP con la Convocazione di Porto, tenutasi nel 1999 su iniziativa della *Junta* metropolitana di Porto, col sostegno della Commissione europea. La Magna Carta metropolitana di Porto, ed il relativo benchmark delle prassi, punta a concorrere a realizzare un'efficace programmazione del territorio metropolitano in Europa attraverso lo sviluppo delle necessarie *Competenze, Capacità e Processi*.

Competenze, Capacità, Processi

Le competenze significa avere i poteri per approvare, attuare e salvaguardare una strategia metropolitana. Con capacità s'intende avere il sapere e la comprensione di prendere decisioni informate sull'assetto del territorio. I processi significa avere in atto i mezzi per prima monitorare, riesaminare e consultare regolarmente e poi varare una strategia metropolitana.

Competenze metropolitane

Vi è una serie di competenze essenziali che consentiranno all'ente di programmazione metropolitana di rivelarsi efficace.

Esistenza di un piano territoriale nazionale

La disponibilità di un piano territoriale nazionale, atto a fornire un ambito per la programmazione strategica regionale, può concorrere in modo sostanziale ad un'efficace programmazione del territorio metropolitano. Il concetto di "sussidiarietà" (decisioni adottate al livello in cui si applicano) dipende da strutture territoriali esistenti a livello europeo, nazionale, regionale e locale.

Termini di riferimento formali dell'ente di programmazione

L'obiettivo della programmazione del territorio metropolitano è di rispondere alle esigenze e richieste socioeconomiche dell'area nel modo più sostenibile possibile. Ciò significa che l'ente o l'organismo di programmazione devono avere termini di riferimento formali per operare in modo efficace.

Poteri dell'ente di programmazione metropolitana

Mediante la partecipazione pubblica al processo di formulazione del piano un ente di programmazione metropolitana strategica può cercare di ottenere il massimo livello possibile di sostegno alla strategia metropolitana prescelta con le relative politiche, programmi e progetti. Tuttavia è inevitabile che vi siano momenti in cui le vadano risolte le divergenze di opinioni tra comunità, interessi pubblici o privati nel più ampio interesse della regione metropolitana

complessiva. Un ente per la programmazione metropolitana strategica è più efficace se può avvalersi della facoltà di dirimere questi conflitti d'interesse nella propria area.

Coerenza dell'area dell'ente di programmazione

Per garantire l'efficacia di tale approccio integrato, l'ente di programmazione strategica dovrebbe operare in un'area metropolitana *coerente*. Ciò potrebbe significare, ad es., investire il grosso del bacino del pendolarismo, il mercato dell'edilizia abitativa, bacini d'utenza del commercio al dettaglio di città medio-grandi ed eventualmente l'area idrologica (bacino acquifero), per motivi ambientali.

Poteri per attuare e salvaguardare una strategia

Una strategia di programmazione predisposta con la cooperazione dei principali soggetti interessati, e successivamente approvata da un ente di programmazione metropolitana, dopo un processo trasparente che veda la partecipazione della popolazione, sarebbe vincolante per tutti gli interessi pubblici e privati, e per i relativi livelli della programmazione locale. In tali circostanze, andrebbe limitata l'esigenza fatta all'ente metropolitano d'utilizzare i propri poteri al fine di risolvere conflitti di interesse, salvaguardare la strategia da importanti sviluppi incompatibili, o da un'erosione incrementale dettata da vari sviluppi in piccola scala.

Livello d'influenza sull'attuazione strategia

Se i principali soggetti interessati sono parte integrante del processo strategico di programmazione, allora dovrebbe essere possibile ottenere un forte impegno nei confronti del piano, il quale inciderà molto nella direzione che prenderanno gli investimenti a sostegno della strategia metropolitana. Tuttavia potrebbe accadere che vi siano divergenti interpretazioni sui requisiti del piano, o che i partner dissentano semplicemente. In queste circostanze l'approvazione governativa degli investimenti programmati e progetti del settore pubblico potrebbe essere subordinata alla loro compatibilità con la strategia metropolitana.

Modelli di governance metropolitana

In tutta Europa esistono ora una serie di modelli di governance metropolitana che spaziano dalle autorità con pieni poteri statutari, attraverso autorità con poteri essenziali selezionati, fino a raggruppamenti volontari di enti provvisti soltanto di poteri consultivi. I modelli possono essere riassunti nel modo seguente.

1. Autorità metropolitane elette con un esauriente ventaglio di poteri in campo sociale, economico, delle infrastrutture, ambientale e di programmazione del territorio, attraverso le quali pianificare ed applicare strategie efficaci ed integrate.
2. Autorità elette o designate con poteri essenziali selezionati con cui programmare e applicare strategie efficaci per affrontare problematiche importanti.
3. Agenzie metropolitane designate o organismi unici con responsabilità in materia di programmazione strategica e con funzioni consultive per l'attuazione.

Il modello di pieni poteri (Diagramma 1)

L'insediamento di un ente metropolitano eletto con pieni poteri, per una programmazione strategica ed un'attuazione integrate, esige solitamente la ristrutturazione di forme tradizionali di governo locale, che poggino su comunità, città medio-grandi. Pertanto è molto meno facile da insediare rispetto ad altri modelli di governance metropolitana, i quali si fondano su una cooperazione volontaria di enti esistenti, diretti ad affrontare temi fondamentali e di comune interesse, quali il mutamento economico o i trasporti. Tuttavia, la natura delle pressioni, dei

problemi e delle opportunità che alcune aree metropolitane devono fronteggiare può fare del modello di pieni poteri l'opzione più efficace.

Il modello dei poteri essenziali (Diagramma 2)

Se i principali problemi, che un'area metropolitana affronta, sono più specifici o intensi, potrebbe risultare più efficace stabilire un ente metropolitano con un nucleo di poteri necessari per risolverli. Questi modelli coinvolgono di solito i poteri essenziali in fatto di programmazione territoriale, di trasporti, dell'economia e dell'ambiente, che sono necessari per conseguire una sostanziale rigenerazione, nonché un'espansione urbana.

Il modello dell'agenzia (Diagramma 3)

Se già sono in atto strategie consolidate ed integrate sul piano nazionale e regionale, che hanno ricevuto il sostegno dei principali soggetti interessati, sarebbe più facile fare programmazione ed applicare a livello metropolitano con meno poteri e un approccio più volontaristico.

Competenze metropolitane

Qualsiasi modello adottato per la governance metropolitana, secondo le situazioni nazionali e regionali ed i principali temi affrontati, detterà l'esigenza all'autorità o all'agenzia coinvolte di avere le competenze per programmare, monitorare, riesaminare, salvaguardare ed applicare la strategica metropolitana. Alcune competenze essenziali sono riassumibili nel modo seguente.

Risorse professionali

La programmazione strategica a livello metropolitano è partecipe di temi vitali che esigono un approccio di largo respiro. La raccolta di dati, l'analisi, la formulazione di una strategia, con le relative politiche, i programmi ed i progetti, nonché i susseguenti monitoraggio e riesame, impongono di stanziare risorse professionali in modo continuativo. Un'equipe di professionisti dedicata e permanente fornirà la necessaria continuità e il costante impegno, sviluppando competenze, partendo dalle esperienze.

Indagine e raccolta di dati

I principali soggetti interessati saranno tutti in grado di divulgare informazioni, esperienze e competenze circa il processo di programmazione metropolitana, così come gli enti locali costituenti. Sarà importante organizzare indagini e raccolte di dati secondo regole concordate, quindi concordando definizioni, calendari ed aree geografiche, per analizzare e programmare la regione o l'area metropolitana. Tali regole devono essere ragionevoli e tenere conto dei temi strategici essenziali che il piano affronta.

Proiezioni e previsioni

Con le concordate risorse di dati metropolitani e con le risorse nazionali quali il censo, l'ente di programmazione strategica potrà realizzare proiezioni e previsioni, al fine di dare il quadro socioeconomico d'investigazione e scenari di programmazione strategica, nonché scelte politiche.

Capacità di sviluppo urbano

Nelle aree metropolitane europee mature, il nodo principale è molto spesso l'esigenza di equilibrare domanda di sviluppo e capacità di sviluppo nelle aree urbane con l'esigenza del loro ampliarsi. Per cui è importante che l'ente di programmazione strategica abbia una valutazione completa ed aggiornata delle capacità di sviluppo urbano disponibili.

Analisi politica del livello metropolitano

Il sociale, l'economia, l'edilizia abitativa, lo sviluppo del commercio al dettaglio, i trasporti ed un ambiente sostenibile sono al centro delle analisi politiche del livello metropolitano. Benché ognuno possa coinvolgere gruppi specifici di soggetti interessati con interessi settoriali o geografici, essi sono spesso collegati. Ad es., vi potrebbe essere concorrenza tra loro per le limitate opportunità di sviluppo, oppure lo sviluppo potrebbe incidere su funzioni urbane, quali i trasporti o le risorse ambientali.

Capacità di preparare scenari strategici e strategie integrate per un'area metropolitana

È per via della complessa natura dello sviluppo urbano che vanno fatte scelte strategiche, tese a bilanciare interessi settoriali ed interessi geografici nel più ampio quadro metropolitano. Questa è la funzione essenziale della governance metropolitana, e un modello qualsiasi di governance metropolitana prescelto deve avere e fornire competenze per preparare e sostenere una strategia metropolitana di medio-lungo periodo. Molte scelte di sviluppo per i 5 anni a venire spesso sono già state fatte ed è quindi importante la capacità della strategia di incidere sugli eventi in un arco temporale di 5-15 anni.

Efficace processo di programmazione a livello metropolitano

Il costante processo di programmazione, monitoraggio e riesame sosterrà una strategia metropolitana di medio-lungo periodo, consentendo di anticipare e guidare i mutamenti urbani, e altresì di essere reattivi a fronte dei mutamenti del quadro nazionale o anche regionale.

Un approccio attivo, inclusivo e trasparente

Per far sì che il piano individui e risolva problematiche essenziali e strategiche in un'area metropolitana, e affinché la strategia assunta imponga una comprensione ed un supporto diffusi, è vitale fornire opportunità di partecipazione pubblica per modellare il piano. Benché il processo strategico di programmazione coinvolga una serie di enti ed organi formali, dovrà anche vedere la partecipazione di una sfilza di altri enti informali e l'opinione pubblica, o i *terzi*. Le buone prassi dovrebbero prevedere la partecipazione dei terzi al processo.

La più vigorosa forza dietro un'efficace programmazione del territorio metropolitano è una *giustificazione ragionata*, ossia un'argomentazione fondata e solida a sostegno della strategia adottata. Complete *trasparenza ed apertura*, nei confronti dell'opinione pubblica, e dei principali soggetti interessati per tutto l'iter di elaborazione del piano, con i susseguenti monitoraggio e riesame, faranno sì che il piano sia largamente capito e che sussista un continuativo sostegno a suo favore.

Attuazione, monitoraggio e riesame

Il sostegno all'attuazione del piano strategico, con lo stanziamento delle necessarie risorse umane e finanziarie, andrebbe garantito dall'adozione di accordi formali di cooperazione con i principali soggetti interessati, al fine di garantirsi il loro impegno verso politiche, programmi e progetti di natura strategica.

Man mano che l'attuazione del piano avanza, il monitoraggio rivelerà nuovi ed essenziali temi strategici da affrontare, oppure politiche, programmi e progetti che occorre modificare, per mantenere inalterate *rilevanza ed efficacia* del piano strategico. Il piano va rivisto periodicamente, completamente o in determinate sue parti, secondo i casi, preferibilmente ogni due anni, e comunque almeno ogni cinque anni.

Finanze metropolitane

