



www.planum.net  
The European Journal of Planning

# Montreal: un piano, più governi, molti progetti

Lucio Giecillo<sup>(1)</sup>

by *Planum*, ottobre 2009  
(ISSN 1723-0993)

L'intervista a Pierre Sainte-Marie, responsabile tecnico per l'elaborazione del nuovo Master Plan di Montreal <sup>(2)</sup>, affronta la centralità della tematica metropolitana e le esperienze dei progetti urbani per la città.

---

<sup>1</sup> Dottorando del Dipartimento di Studi Urbani, Università Roma Tre.

<sup>2</sup> Pierre Sainte-Marie, Chef de division. Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine. Direction de la planification stratégique. Division de la planification urbaine.

**Il Master Plan dovrà diventare il documento municipale di riferimento per ogni azione riguardante lo sviluppo urbano della città”. Perché è stato scelto questo slogan per presentare il nuovo strumento urbanistico della città di Montreal?**

La scelta dello slogan deriva direttamente dal Summit di Montreal del 2002. Proprio allo scopo di dare impulso alla partecipazione cittadina rispetto alla nuova realtà amministrativa, il Sindaco Tremblay ha organizzato il Montreal Summit, evento nell’ambito del quale i cittadini sono stati invitati a pronunciarsi nei confronti del nuovo assetto politico-amministrativo. Una delle conclusioni a cui si è giunti con il Summit è stata proprio quella di utilizzare il piano urbanistico come mezzo per la creazione di maggiore consenso intorno alla neo-costituita *Ville de Montréal*. Il piano doveva, da un lato, favorire la partecipazione della cittadinanza nei confronti della nuova città; dall’altro, indicare le linee strategiche e operative più opportune per conseguire, in termini di sviluppo urbanistico vero e proprio, l’obiettivo indicato in sede politica. Il piano non nasce dunque dalla volontà di produrre solo un “bel documento” ma vuole dotare la città di uno strumento in grado di rispondere, nella maniera più ampia possibile, all’interesse della collettività. L’idea dello slogan riflette dunque la volontà espressa attraverso un dibattito con la collettività di intendere il nuovo piano come punto di riferimento e come strumento di affermazione della volontà della amministrazione pubblica nel territorio.

**Il piano del ’92 ha già in sé alcuni principi di tipo strategico. Quali sono le innovazioni adottate in tal senso con il nuovo strumento urbanistico?**

Il nuovo Master Plan di fatto accoglie e rafforza gli indirizzi strategici contenuti nel precedente strumento. Questa continuità di intenti è il risultato della concomitanza di due fattori principali: l’obiettivo politico di dotarsi di uno strumento di sviluppo in grado di proporre una immagine futura della città; e la volontà, espressa in sede tecnica, di andare oltre l’impianto normativo classico - molti dei relatori del nuovo Master Plan avevano già preso parte all’elaborazione del piano del ’92. Indubbiamente, il percorso non è stato del tutto lineare, molte delle difficoltà che il piano del ’92 ha incontrato nel suo processo di implementazione sono dovute al ruolo delle successive amministrazioni, poco inclini a favorire il processo di piano. Ad esempio, l’amministrazione politica dal 1988 al 1994 era molto favorevole all’attuazione di una politica urbanistica, mentre dal ’94, con l’amministrazione Bourque, si è assistito ad un brusco cambio di direzione e l’interesse per il piano è stato notevolmente ridimensionato. Nonostante la legislazione imponga l’applicazione dello strumento urbanistico, molte delle trasformazioni urbane che hanno avuto luogo in quegli anni non hanno tenuto conto, se non in misura minima, delle indicazioni contenute nel piano. Con la nuova Amministrazione Tremblay è seguita una fase di reazione a questo stato di cose e dal 2002 lo strumento urbanistico è tornato tra gli impegni prioritari della amministrazione pubblica, sia come momento di costruzione del consenso che come strumento di sviluppo urbano della città.

**I Piani strategici rappresentano delle pratiche consolidate in diversi paesi. Quali sono le esperienze più significative cui il nuovo Master Plan per la città di Montreal fa riferimento?**

In primo luogo abbiamo consultato il Master Plan di Londra, mentre quello di Chicago ha più che altro rappresentato una sorta di esempio in negativo; infatti è

un piano che cerca di pervenire ad una visione intesa come espressione di coerenza formale ma svuotata di ogni valenza giuridico-normativa. La costruzione di una visione dello sviluppo futuro della città rappresenta senz'altro un aspetto centrale anche per il Master Plan di Montreal; ma ciò che in definitiva conferisce a questa visione una valenza operativa è proprio l'insieme delle azioni strategiche concepite e messe in atto per perseguirla. Il Master Plan di Montreal fa riferimento naturalmente anche a Toronto e Ottawa, se non altro per il fatto che entrambe queste città hanno conosciuto, anche se con esiti differenti, un simile percorso di ridisegno della propria architettura amministrativa. Ad esempio, il nuovo piano per la Città di Toronto è sembrato molto utile per gli aspetti relativi alle procedure di consultazione pubblica, anche se nella redazione definitiva, il piano di Montreal privilegia un linguaggio profondamente differente. Ciò è dovuto in parte alle differenze legislative esistenti tra le due province (Ontario e Quebec), che hanno evidentemente comportato una serie di adattamenti anche molto significativi in fase di elaborazione del piano.

**Recentemente, la municipalità di Toronto ha adottato un provvedimento per la realizzazione di una *Greenbelt*. Nel caso di Montreal questa possibilità è allo studio ormai da tempo. Quali sono i passi recentemente intrapresi in questo senso?**

Quello della tutela del territorio agricolo è un aspetto molto importante per la regione metropolitana di Montreal. Il Quebec è una regione molto estesa ma solo una percentuale molto limitata dell'intera superficie può essere destinata all'agricoltura. Le aree coltivabili rimangono circoscritte alla valle del fiume San Lorenzo; più precisamente, in tutta la regione di Montreal, queste corrispondono a circa il 50% dell'intera superficie metropolitana. Il Governo Provinciale ha quindi inteso costituire una commissione per la protezione dei terreni agricoli dall'espansione urbana nella regione. La cosa naturalmente riguarda molto da vicino il problema del contenimento della crescita suburbana e del costo del mantenimento delle infrastrutture, che al momento risulta particolarmente oneroso per l'Amministrazione della città. La volontà rimane dunque quella di contenere la crescita e di conseguenza anche i relativi costi infrastrutturali. La *Greenbelt* va proprio nella direzione di rendere effettivi tali orientamenti e la cosa è allo studio a livello d'area metropolitana, anche se il progetto risulta ad uno stato ancora embrionale.

**Diversi progetti urbani hanno contrassegnato lo sviluppo recente della città di Montreal. Quale ruolo viene riservato all'aspetto negoziale all'interno del nuovo strumento urbanistico?**

Per i progetti urbani è stato di fondamentale importanza definire una lista degli interventi prioritari, programmati sulla base di due criteri guida principali: 1) la riqualificazione delle infrastrutture esistenti; 2) il consolidamento del tessuto urbano. La scelta delle priorità dipende fondamentalmente dall'Amministrazione cittadina, tuttavia altri livelli di governo entrano nella definizione di tale scelta. Naturalmente, l'Amministrazione conta, per l'ottenimento del consenso da parte del Governo Provinciale, sulla forza di queste priorità; anche se inevitabilmente le due volontà (locale e provinciale) non sempre coincidono. Recentemente, ad esempio, il Governo Provinciale ha annunciato di voler sviluppare la rete viaria nell'area a nord-est dell'isola. La Municipalità di Montreal si è opposta al progetto giudicandolo non prioritario per la città; in alternativa è stato suggerito di dare

impulso allo sviluppo del trasporto pubblico per collegare meglio questa area periferica al centro urbano vero e proprio. Il fatto che tale controversia non sia ancora giunta a soluzione fa comprendere chiaramente le difficoltà esistenti nelle dinamiche di dialogo interistituzionale.

Oltre agli interventi prioritari il piano definisce le cosiddette Aree di Pianificazione di Dettaglio che di fatto corrispondono ai settori di intervento più interessanti oltre che più complessi dal punto di vista della loro operatività. Molte di queste aree, come il *Quartier du spectacle* (che è in fase iniziale) ma anche il *Quartier International* (che è un progetto ultimato) sono localizzate nel centro della città. Anche in questi casi, l'idea di fondo è quella di costruire ad una visione di sviluppo comune, attraverso un processo di concertazione tra i principali attori pubblici e privati coinvolti. Attraverso questo processo viene per così dire sviluppata una "visione interna", sulla base della quale si procede alla ricerca di ulteriori partnership; solo in seguito si pone il problema di individuare gli strumenti attuativi adeguati ad implementare il tipo specifico di iniziativa. Per il *Quartier International*, ad esempio, abbiamo creato un'associazione senza fini di lucro cui hanno preso parte i principali attori coinvolti. Successivamente è stata costituita una società a capitale misto, composta da un rappresentanza dell'Amministrazione cittadina, i due livelli di governo (Federale e Provinciale), ed i proprietari delle aree, la quale ha effettivamente preso in carico lo sviluppo del progetto vero e proprio.

Per l'area di *Mont Royal*, gli obiettivi sono per lo più legati alla conservazione e riguardano la riqualificazione tanto del patrimonio naturale che di quello costruito. In questo caso abbiamo definito una forma di concertazione che ha privilegiato l'adesione dei soggetti istituzionali più che quelli economici.

Per quanto riguarda invece il settore nord della città, ovvero l'area di *L'Acadie/Chabanel*, si sta procedendo in modo ancora differente. L'area è sorta negli anni '70 con le prime localizzazioni produttive specializzate nel settore tessile. Dopo una fase di intensa espansione l'area ha subito una significativa contrazione, peraltro riconducibile alla crisi mondiale che ha investito nell'ultimo decennio il settore manifatturiero sotto la spinta della concorrenza cinese. La produzione si è quindi progressivamente concentrata sui prodotti di qualità, abbandonando le produzioni meno specializzate e quindi più esposte alla concorrenza. L'area ha quindi subito un processo di progressivo abbandono e di degrado cui oggi si sta cercando di porre rimedio. Si è già costituita un'associazione composta da industriali, commercianti e residenti che ha richiesto, presso l'Amministrazione, una serie di interventi per rilanciare il quartiere. Si tratta in particolare di una nuova stazione della linea ferroviaria extra-urbana, attualmente in costruzione e della riqualificazione di degli assi viari principali.

Per rispondere alla sua domanda, penso che questi progetti rappresentino degli esempi positivi di attuazione di strategie locali di sviluppo costruite attraverso la concertazione con i soggetti locali.

**Il Piano ha visto alla sua nascita un momento partecipativo molto importante: il Montreal Summit del '92. Quale ruolo assume la partecipazione nell'implementazione del Piano?**

Il processo partecipativo è piuttosto complicato, ma la nostra esperienza ci ha insegnato quanto sia importante consultare gli attori locali e i cittadini riguardo le trasformazioni urbane, in contrasto con ad un approccio che troppo a lungo ha visto prevalere una logica decisionale di tipo *top-down*. Dal 2002 abbiamo istituito un Bilancio annuale relativo allo stato di implementazione del piano. Il primo

Bilancio è stato presentato nella primavera del 2005 mentre il secondo, già in fase di elaborazione, verrà reso pubblico nella primavera del 2006. Direi che il Bilancio annuale va proprio nella direzione di favorire una partecipazione maggiore dei cittadini alla vita pubblica della città; si tratta del momento nel quale singoli cittadini, gruppi sociali e altri attori privati sono chiamati a pronunciarsi rispetto al piano e a suggerire eventualmente nuove priorità. Quella del Bilancio annuale rappresenta una prima innovazione rispetto al piano del '92, ma anche il piano in sé è visto oggi come uno strumento in grado di accompagnare dinamicamente lo sviluppo della città. Una prima significativa modifica ha riguardato, ad esempio, l'introduzione di capitoli specifici relativi ai 16 *Arrondissement*, ricostituitisi come entità amministrative autonome. Anche questo cambiamento è stato accompagnato da una fase di consultazione pubblica con la cittadinanza.

Sempre a questo scopo, la Città di Montreal si voluta anche dotare di un organismo neutrale, l'Ufficio di Consultazione pubblica di Montreal, una istituzione pensata per i cittadini e tenuta separata dall'amministrazione e dalla politica. Queste sono, in sintesi, le principali innovazioni introdotte in materia di partecipazione nel nuovo Master Plan. La speranza naturalmente è che quello della partecipazione non sia solo un momento nel processo di implementazione del piano, ma venga inteso come una prassi in grado di accompagnare il processo di pianificazione in tutte le sue fasi, anche se la messa in pratica, di quest'idea rimane ancora da definire.

**Il nuovo Master Plan è stato concepito guardando alla *Ville de Montréal* come ad un'unica entità amministrativa. Dal 1° gennaio 2006, otto municipalità hanno nuovamente optato per la separazione. Che ripercussioni sta comportando questo cambiamento nel processo di implementazione del piano?**

Le decisioni in questa materia dipendono direttamente dal Governo Provinciale del Quebec. In risposta a questo problema il Governo Provinciale ha istituito l'*Agglomération de Montreal (AdM)*, un organismo con poteri propri in materia di pianificazione e riferito all'intero territorio dell'Isola di Montreal. Al momento tuttavia non c'è nulla di definito e questo ovviamente mette l'intera Amministrazione cittadina in una condizione di disagio. La nostra proposta, come Città di Montreal contempla l'aggiunta di un livello ulteriore di pianificazione rispetto ai due livelli già esistenti (la *Montreal Metropolitan Community* e l'*AdM*), relativo alla pianificazione di livello municipale. Se questa proposta fosse accolta, si avrebbe un documento di piano per ogni municipalità, un documento per la MMC ed un documento per l'*AdM*. Alcune scelte verrebbero quindi effettuate guardando alla scala metropolitana (ad esempio in materia di infrastrutture, trasporti e protezione del territorio agricolo). L'*AdM* corrisponderebbe al territorio considerato dall'attuale Master Plan, con competenza in materia di infrastrutture, industrie, ecc., ma circoscritta al territorio dell'Isola di Montreal. Infine a livello municipale, dove vi sarebbe una attenzione maggiore per i problemi locali: dall'attuazione delle strategie di piano a livello delle singole municipalità, alla pianificazione dei parchi, al disegno dei *waterfront*, ecc. Ad oggi siamo ancora in attesa di un parere da parte della Provincia.

**Una riflessione conclusiva: uno degli aspetti che più contraddistinguono le città canadesi è la presenza di popolazioni di etnie differenti. In che modo il nuovo Master Plan ha voluto tenerne conto?**

Nell'elaborazione del piano abbiamo deciso di non considerare gli aspetti etnici. In realtà, il piano fa riferimento alle caratteristiche distintive dei diversi municipi della città, ma la presenza nei quartieri di etnie differenti rimane più che altro una constatazione di fatto che non trova nel piano alcun riferimento operativo. Con questo non si vuole sostenere in alcun modo che l'Amministrazione sia contraria al multiculturalismo, al contrario, ma in fase di elaborazione del piano, non è sembrato desiderabile pensare a interventi rivolti alle diverse comunità etniche, soprattutto perché queste non sono circoscritte ad alcune aree specifiche della città. Ad esempio, all'inizio del XX secolo la rue Saint-Laurent rappresentava il cuore della comunità ebraica di Montreal, ed ancora oggi la sua presenza è testimoniata dai molti ristoranti tipici presenti nell'area, Tuttavia oggi la comunità ebraica non risiede se non in minima parte in questa zona della città avendo scelto nel tempo di spostarsi altrove. Inoltre nella considerazione degli aspetti etnici, va comunque tenuto presente come le diverse culture non abbiano la medesima tendenza alla concentrazione fisica – come ad esempio quella tedesca o belga rispetto ad esempio a quella italiana. Infine, tra le ragioni per le quali il piano non contempla gli aspetti etnici, deve essere compreso il fatto che le città canadesi non presentano fenomeni drammatici di segregazione spaziale come in altre realtà metropolitane del nord America.