
Province e Aree metropolitane. Come cambia l'Italia?

UN SISTEMA URBANO PER LO SVILUPPO DELLA CITTA' METROPOLITANA

Festival Internazionale della Geografia

Bardolino. Sala Convegni Aqualux - 12 ottobre 2012

INTERVENTO

di Gian Paolo Corda *

Introduzione

Ringrazio Paolo Gila, ideatore di questo importante evento, e l'assessore alla cultura Marta Ferrari per l'invito a partecipare con un intervento, il sindaco Ivan De Beni e voi tutti.

Il tema di oggi, che proseguirà domattina con l'intervento del Presidente della provincia di Verona Giovanni Miazzi, riguarda il processo di cambiamento che investirà l'Italia con la riforma delle Province e l'attuazione della "città metropolitana" come ente amministrativo.

La "città metropolitana" come ente amministrativo

È un po' paradossale che la città metropolitana si realizzi a seguito di una *spending review*, dopo che fin dagli anni Ottanta la situazione delle aree metropolitane si è imposta all'attenzione di quanti hanno affrontato i problemi delle autonomie e della riforma istituzionale nel nostro Paese e dopo che numerose proposte di legge e modifiche costituzionali le hanno introdotte, fin qui senza esito.

La legge ordinaria dello Stato n. 214 del 22 dicembre 2011, di conversione del decreto-legge n. 6 dicembre 2011 n. 201 (c.d. salva Italia), contiene alcune disposizioni normative particolarmente rilevanti per le Province (art. 23, commi 14-22).¹ Com'è noto, il provvedimento normativo del Governo

¹ Art. 23 - Commi 14-22 della Legge n. 214 del 22 dicembre 2011:

14. Spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

15. Sono organi di governo della Provincia il Consiglio provinciale ed il Presidente della Provincia. Tali organi durano in carica cinque anni.

Monti non ne prevede la soppressione, mantenendone la natura di enti locali territoriali nei quali si articola l'ordinamento repubblicano ai sensi dell'art. 114 della Costituzione. Il decreto, invece, incide sugli organi e sulla loro composizione: sparisce la Giunta provinciale, vengono mantenuti il Presidente della Provincia e il Consiglio, il primo eletto dall'organo assembleare e il secondo composto da non più di dieci componenti, eletti non dal corpo elettorale ma dagli organi elettivi dei comuni ricadenti nel territorio della Provincia.

La stretta prevista dalla *spending review* sulle province prende forma. Il consiglio dei ministri ha definito i criteri per il riordino, che dovrà comunque avvenire con legge dello Stato. Le province dovranno avere almeno 350mila abitanti ed estendersi su una superficie territoriale non inferiore ai 2500 chilometri quadrati. Eserciteranno le competenze in materia ambientale, di trasporto e viabilità (le altre competenze finora esercitate dalle Province vengono invece devolute ai Comuni, come stabilito dal decreto "Salva Italia").

16. Il Consiglio provinciale è composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia. Le modalità di elezione sono stabilite con legge dello Stato entro il 31 dicembre 2012.

17. Il Presidente della Provincia è eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti secondo le modalità stabilite dalla legge statale di cui al comma 16.

18. Fatte salve le funzioni di cui al comma 14, lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, provvedono a trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012, si provvede in via sostitutiva, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, con legge dello Stato.

19. Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia.

20. Agli organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012 si applica, sino al 31 marzo 2013, l'articolo 141 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Gli organi provinciali che devono essere rinnovati successivamente al 31 dicembre 2012 restano in carica fino alla scadenza naturale. Decorso il termine di cui al primo e al secondo periodo, si procede all'elezione dei nuovi organi provinciali di cui ai commi 16 e 17.

20-bis. Le Regioni a Statuto speciale adeguano i propri ordinamenti alle disposizioni di cui ai commi da 14 a 20 entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente decreto. Le medesime disposizioni non trovano applicazione per le Province Autonome di Trento e di Bolzano.

21. I Comuni possono istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrativi garantendo l'invarianza della spesa.

22. La titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione è a titolo esclusivamente onorifico e non può essere fonte di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza, con esclusione dei comuni di cui all'articolo 2, comma 186, lettera b), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni.”

L'esito generale della riorganizzazione delle Province, ha spiegato il ministro della Pubblica amministrazione, Filippo Patroni Griffi «porterà a un numero, con qualche unità di approssimazione, intorno alle 40 Province e a 10 città metropolitane»².

Il riordino delle Province «deve avvenire con legge dello Stato» e si prevede di emanare la normativa entro il 2012.

La soppressione delle province che corrispondono alle Città metropolitane avverrà contestualmente alla creazione di queste (entro il 1° gennaio 2014).

Città Metropolitana e Area Metropolitana

Prima di affrontare nello specifico il tema della “città metropolitana” può essere utile operare un distinguo tra Città e Area Metropolitana.

La scelta effettuata dal Governo facendo coincidere i confini della **Città Metropolitana** con quelli della Provincia, persegue una scelta basata su un criterio di esclusiva ripartizione amministrativa.

È il metodo OCDE che, con le NUT3, privilegia una definizione amministrativa semplice che consente la disponibilità di numerose tipologie di dati e una unità di analisi stabile nel tempo e, tuttavia, la dinamica socio-economica non coincide con la delimitazione amministrativa, in quanto in molti casi la provincia individua un territorio troppo ampio per descrivere un' **Area Metropolitana**, in altri casi risulta del tutto insufficiente.

È difficile individuare un chiaro confine dell'area metropolitana basandosi esclusivamente sulle interazioni economiche e sulla rete dei trasporti ma spesso, proprio l'esistenza di forti interazioni tra le diverse parti che compongono l'area metropolitana (grande città e gli ambiti urbani limitrofi), rende conveniente la delega di parte delle proprie competenze delle amministrazioni locali ad un coordinamento centrale che superi gli ambiti locali in alcuni ambiti specifici (la gestione della rete dei trasporti, la tutela ambientale, ecc.).

Le aree metropolitane sono individuate e descritte dai geografi urbani secondo **due principali metodologie**: la prima, in presenza di una località centrale, tiene conto dei flussi in entrata verso di essa (aree pendolari), la seconda, laddove non vi sia la presenza di una grande città, delle relazioni economiche e funzionali di un territorio (aree economico-funzionali).

Un ulteriore metodo è basato sulla contiguità territoriale e sulla densità di popolazione; è meno accreditato in quanto non fornisce il grado di integrazione tra le diverse municipalità che la costituiscono,.

² Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria

Una volta individuate le aree metropolitane esistono diversi metodi per la loro perimetrazione;,, ne indicherò **cinque** e solo per accenni.

Un primo metodo vede l'area metropolitana composta da un nucleo centrale (core) e una corona che risulta economicamente integrata con il nucleo (Aree Funzionali Urbane - EPSON 2006).

Un secondo metodo la vede costituita da un nucleo centrale di oltre 50.000 abitanti e da una corona metropolitana formata da tutti i comuni che hanno un flusso pendolare verso il nucleo superiore al 15% della loro popolazione e una densità di popolazione di almeno 62 ab/km². In alternativa i comuni dell'anello metropolitano devono avere almeno 37 ab/km² e il 30% di pendolarismo verso il core (Metropolitan Areas of USA's - Census bureau).

In un terzo metodo l'area metropolitana include un nucleo con una densità occupazionale superiore a 7 posti di lavoro per ettaro e una corona costituita da tutti i comuni che hanno oltre il 10% di pendolarismo verso il nucleo (Regioni Funzionali Urbane - GEMECA II);

Un quarto metodo individua come area metropolitana quella che comprende un nucleo urbano con almeno 100.000 abitanti e una densità territoriale superiore a 1.500 ab/km² e comuni contigui con una densità superiore ai 250 ab/km² (Urban Areas - SERRA 2002).

Un quinto metodo è quello del Censis che, nel Rapporto 2008, aggrega in insiemi metropolitani tutte le unità comunali adiacenti che superano i 200 abitanti per km² e i 350.000 abitanti; ne risulta che queste grandi aree metropolitane coprono il 17% della superficie dell'Italia e accolgono all'incirca il 61% della popolazione italiana.

Queste Aree Metropolitane possono essere costituite da:

- Sistemi Territoriali composti da diverse province, quali la lombarda (8 milioni di abitanti ³) e la veneta (3,3 milioni ⁴);
- Aree Metropolitane vere e proprie: Napoli, Roma, Torino, Palermo, Verona e Cagliari;
- Sistemi lineari costieri: basso-adriatico, alto-adriatico, della Sicilia orientale e ligure;
- Aste territoriali emiliana e toscana.

I sistemi territoriali della Lombardia e del Veneto

L'Area Metropolitana milanese-lombarda

In Lombardia il dibattito seguito alla proposta di accorpamento delle Province di Varese, Como, Lecco, Monza e Brianza e di Lodi, Cremona e

³ In Lombardia al 31 marzo 2012 l'Istat rileva 10.006.710 abitanti.

⁴ In Veneto al 31 marzo 2012 l'Istat rileva 4.960.336 abitanti.

alla costituzione della Città Metropolitana di Milano, avanzata dal Consiglio delle autonomie locali (Cal), istituito in ogni Regione e composto dai rappresentanti degli enti territoriali, ha portato Monza a chiedere lo scorporo per sé e le proteste di Varese, che minaccia ricorso al TAR e che in nessun caso vuole aggregarsi a Como, che, per ragioni storiche, diverrebbe capoluogo.

Ma se la Città Metropolitana di Milano è iscritta entro i confini dell'attuale Provincia, con una superficie di 1.575 km², 3.187.548 abitanti (al 30/11/2011), 134 comuni, a quali confini pensano demografi, geografi, economisti internazionali quando definiscono la regione urbana milanese una delle *Metropolitan European Growth Area* (MEGA) e la pongono sullo stesso livello di metropoli europee come Parigi, Londra o Madrid?

Quali sono le ragioni che fanno di Milano un nodo del *network* delle città mondiali e, quel che più conta, che cosa occorre per mantenere e, magari, migliorare, questa condizione che la vede competitiva tra le regioni europee?

Non è superfluo, credo, partire da questa domanda se si vuole meglio valutare gli esiti dell'istituzione della Città metropolitana, così come configurata dal dispositivo di legge, in relazione alle aspettative maturate nel corso di decenni.

L'area metropolitana di Milano, denominata Grande Milano, comprende, secondo l'OCSE, le province di Milano, Bergamo, Como, Lecco, Lodi, Monza e Brianza, Pavia, Varese e la piemontese provincia di Novara, con una popolazione di più di 9 milioni di abitanti su una superficie di circa 12.000 km²; in questa configurazione è la prima area metropolitana italiana e la quinta in Europa per popolazione, dopo la Ruhr in Germania e le aree metropolitane di Mosca, Parigi e Londra.

Questa regione urbana è parte integrante di quel riconoscibile spazio europeo, costruitosi nello sviluppo storico, delimitato da Londra, Amburgo, Monaco di Baviera, Milano e Parigi, (il cosiddetto "Pentagono"), elemento propulsivo di un possibile sviluppo che investe tutto il territorio europeo.

Parimenti si riconosce da tempo da parte di geografi illustri come Eugenio Turri⁵, che il sistema urbano milanese-lombardo è al centro di una vasta pianura caratterizzata da una forte densità urbana, che costituisce un *continuum* urbano strategico, che la collega con il resto dell'Italia, i cantoni svizzeri confinanti e con le altre regioni europee.

Con la costituzione della Città Metropolitana, limitata entro i confini provinciali, sembra aver vinto quella visione di una metropoli ambrosiana costruita attraverso la crescita progressiva del suo hinterland, metropoli "in

⁵ Eugenio Turri, *La megalopoli padana*, Marsilio, Venezia, 2004.

sedicesimo” rispetto a Parigi, Londra, Madrid e Mosca, con cui non può competere né in dimensione territoriale, né demografica.

Da sempre questa visione si è contrapposta un'altra visione che ha letto la sua essenza di metropoli proprio nel policentrismo milanese-lombardo, in quell'essere Milano parte di quel “sistema di città” che affonda salde radici nella storia e che regge il confronto, anche dimensionale, con le metropoli europee, dando appieno la misura della sua complessità produttiva e funzionale e restituendo il senso di una straordinaria ricchezza culturale e paesaggistica.

Questa configurazione costituisce un modello di rilievo mondiale di un assetto insediativo, intrinsecamente ecologico, alternativo a quello, risultato congestivo, delle città-metropoli; un assetto insediativo, dove città e campagna coesistono, fatto di città, grandi e medie, che hanno una loro propria storia, specificità produttiva e culturale, che traggono forza dalle mutue relazioni che le legano e che ne fanno un “nodo” delle città-mondo.

Una proposta di Aree Metropolitane per il Veneto

Considerazioni analoghe possono farsi per la Città Metropolitana di Venezia ed il Veneto dove, tuttavia, è riconosciuta una configurazione policentrica diversamente articolata.

Su questa stessa valutazione muove l'analisi di Sebastiano Malamocco che, riguardo al Veneto, vede possibili 7 “Aree Metropolitane” (al posto delle provincie e nella prospettiva di una Macroregione “Nordest”, costituita da Veneto, Friuli V.G., Trentino), ⁶ rilevando il ritardo accumulato nel comprendere che, nella realtà geografica italiana, la città allargata di dimensione nuova (di superficie, di attività svolte, di popolazione...) è nei fatti già presente in quasi tutti i contesti e che, quindi, questo consente ad ogni territorio di dar vita a una propria “Area-Città Metropolitana”.

Il ruolo della Città Metropolitana

Ma, tornando alla legge 214 del 2011, com'era da prevedersi, il dibattito sulla soppressione delle Provincie si è subito acceso e gli scandali legati ai criteri di spesa fuori controllo di diverse Regioni italiane hanno introdotto

⁶ 1 - PA.TRE.VE. (Padova/Castelfranco/Treviso/Venezia); 2 - VENETO NORD-ORIENTALE (costa adriatica a nord di Venezia/confini del Friuli occidentale -Pordenone); 3 - VENETO SUD-ORIENTALE (Chioggia /Adria/Rovigo/Este); 4 - VERONA (Legnago, Verona, Lago di Garda); 5 - PEDEMONTANA VICENTINA (Schio / Vicenza/ Thiene / Bassano); 6 - PEDEMONTANA TREVIGIANA (Asolano /Montebellunese /Conegliano / Vittorio Veneto); 7 - VENETO MONTANO (Altopiano di Asiago /Feltrino /Bellunese/Agordino/Cadore).

ulteriori elementi alla discussione circa i criteri da dare ai tagli della spesa pubblica.

Tuttavia poco si è discusso sul possibile miglioramento della capacità competitiva dell'Italia che potrebbe derivare dalla riforma delle Province e dall'istituzione delle Città Metropolitane.

Roger Abravanel, che ha contribuito al dibattito pubblico prima sul tema della meritocrazia,⁷ poi sul tema delle regole come fattori di miglioramento della capacità competitiva dell'Italia⁸, nel fondo del Corriere della Sera di domenica scorsa⁹, partendo dalla crisi che ha investito le Regioni, sostiene che esse non hanno “nessuna base storica”, pur essendo diventate il pilastro del federalismo¹⁰ sostenuto prima dalle sinistre, poi dalla Lega e oggi ancora dai neoliberisti che credono in uno Stato leggero e vicino ai cittadini, e sostiene che mentre le Regioni hanno un senso di appartenenza ridotto da parte dei loro abitanti, i Comuni, che hanno una storia pluricentennale di esperienza di governo, costituiscono il vero riferimento sul territorio nel nostro Paese.

L'affermazione non può dirsi nuova, dacchè a tutti è nota la lezione di **Carlo Cattaneo**, ricordato per le sue idee federaliste impostate su un forte pensiero liberale e laico, nella sua appassionata indagine sul “principio” della città nella vicenda della civiltà italiana ed europea, scritta nel pieno del processo unitario (1858).¹¹

Ma il mondo è diverso da quello delle città “murate”, mentre avanza un processo di urbanizzazione irreversibile, che vede ogni settimana la popolazione urbana mondiale aumentare di 1,3 milioni; il concetto stesso di “città” è cambiato a fronte di una rivoluzione dei trasporti che dilata lo spazio urbano e che mette in evidenza quotidiana l'inadeguatezza della dimensione del Comune.

La motorizzazione di massa ha dilatato lo spazio raggiungibile nel tempo giornaliero dedicato allo spostamento giornaliero dall'uomo, invariabile, secondo il biologo israeliano **Amotz Zahavi**, citato da **Cesare Marchetti**¹²

⁷ Roger Abravanel, Meritocrazia. Quattro proposte concrete per valorizzare il talento e rendere il nostro paese più ricco e più giusto, Milano, Garzanti, 2008

⁸ Roger Abravanel, Regole, Milano, Garzanti, 2010

⁹ Roger Abravanel, Il mesto tramonto del Federalismo all'italiana, Corriere della Sera, 7 ottobre 2012.

¹⁰ Quello che è stato fatto in Italia non è un «federalismo» ma una «devoluzione» dei poteri dello Stato a enti locali, senza nessuna esperienza di autogoverno in epoca moderna. Le Regioni sono artificiali, più lontane dai cittadini persino dello Stato centrale, senza peraltro averne i controlli (come il Tesoro e la Corte dei Conti) e la responsabilità nei confronti dei contribuenti perché sono finanziati dallo Stato centrale.

¹¹ Carlo Cattaneo, La città considerata come principio ideale delle istorie italiane, 1858

¹² Cesare Marchetti, “Anthropological Invariants in Travel Behaviour”, in Technological Forecasting and Social Change, n. 47, pagg. 74-88, 1994.

nel suo “Anthropological Invariants in Travel Behaviour“ (1993), nella storia umana (dall’uso delle carrozze, ai tram a cavallo, ai tram elettrici, alle metropolitane, alle auto) è quantificabile in un tempo fisso compreso tra un’ora e un’ora e mezzo, indipendentemente dalla lunghezza del tragitto, assecondando la “caratteristica prossemica“, dell’uomo che, a differenza di altri animali, tende ad occupare un territorio sempre più ampio nel collocare al meglio le proprie risorse e nel ricercare le proprie opportunità ¹³ e la sua tendenza “cavernicola” che lo spinge a rientrare nella propria residenza. ¹⁴

Dunque, nell’Europa delle città, **il ruolo dei Comuni** è destinato a restare, ma essi devono configurarsi diversamente da quelli del passato per dimensioni e assetto istituzionale.

La Legge 5 maggio 2009, n. 42 ¹⁵, nell’Art. 23 alle Norme transitorie per le città metropolitane ¹⁶, pone tra le competenze della Città metropolitana quelle dell’attuale Provincia e, oltre a queste, le funzioni fondamentali di:

- pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali,
- strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici,
- promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Come si può osservare la loro definizione appare ancora, e giustamente, per larghi tratti di carattere generale e andrà declinata specificamente.

Particolarmente importante e delicato è il governo della **pianificazione territoriale**, che potrebbe svolgere il ruolo di piano strategico e strutturale e di coordinamento della pianificazione affidata ai Comuni. Così come avviene nella Greater London che produce un piano strategico che ciascun *London Borough* è tenuto a rispettare col potere di non accogliere le

¹³ A fare la città, recitava il lirico greco Alceo di Mitilene nel VI sec. A.C. non sono «*le case dai bei tetti, non le pietre di mura ben costruite, non i canali né le banchine, ma gli uomini capaci di “cogliere l’occasione”.*»

¹⁴ Secondo **Cesare Marchetti** (International Institute for Applied Systems Analysis, Luxenburg, Austria - IIASA), l’uomo è un animale “cavernicolo e territoriale” in quanto, da un lato vuole controllare un territorio sempre più ampio (unico animale il cui raggio prossemico nella conquista della distanza pubblica è variabile e incrementale), dall’altro, perché vuole sempre tornare allo stesso luogo di residenza.

La soluzione a queste due esigenze congiunte e contrapposte è aumentare sempre di più la velocità degli spostamenti da cui deriva che la storia dei mezzi di trasporto è la storia della continua ricerca di mezzi di trasporto sempre più veloci che sostituiscono progressivamente i mezzi in uso.

¹⁵ Legge 5 maggio 2009, n. 42 “*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione*”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 103 del 6 maggio 2009.

¹⁶ Norme valide fino all’entrata in vigore della disciplina riguardante le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale delle città metropolitane.

decisioni di pianificazione dei diversi *Borough*, se ritiene che essi siano contro gli interessi di Londra nel suo complesso.

Per un **governo integrato del sistema della mobilità** potrebbe, ad esempio, sul modello londinese, costituire un'autorità responsabile in grado di coordinare la programmazione e la pianificazione del sistema integrato della mobilità o di farsi supportare in questo compito da apposite Agenzie.¹⁷

Con un differente maggiore peso contrattuale rispetto al passato, la Città Metropolitana potrebbe fare ricorso alle procedure concorsuali in conformità alla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizi di trasporto, puntando al superamento degli assetti monopolistici e all'introduzione di regole di concorrenzialità nella gestione del servizio.

Come oggi accade per la *Greater London Authority* la Città metropolitana avrebbe il governo del sistema dei trasporti, dell'organo di polizia, della pianificazione strategica, magari avvalendosi, come Londra, di corpi funzionali dedicati, che opererebbero sotto la direzione politica del Sindaco e dell'Assemblea.¹⁸

Sarebbe possibile gestire, con convenienza per tutti i Comuni della Città metropolitana, la gestione di servizi pubblici, quali la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, i connessi impianti di cogenerazione e le reti di teleriscaldamento, l'housing sociale, la formazione media superiore, le politiche per integrazione della popolazione emigrata: centri di cultura e di assistenza dedicati, di scuole di formazione e di professionalizzazione.

Come Città metropolitana potrebbe sviluppare un'adeguata **politica ambientale** e trovare il giusto livello per combattere i livelli di emissioni di carbonio, come fa la *London Climate Change Agency*, creata dalla *Greater London Authority*, e le città metropolitane più grandi potrebbero partecipare

¹⁷ Come ha fatto nel 2000 il Comune di Milano promuovendo la costituzione dell'Agenzia Mobilità e Ambiente Srl. che, riguardo al trasporto pubblico, ha operato non solo per la città di Milano ma anche per i 32 Comuni dell'Area urbana.

¹⁸ Nella *Greater London Authority* i corpi funzionali sono costituiti da:

- il Transport for London (TfL), responsabile per la gestione di molti aspetti del sistema di trasporti di Londra, compreso il trasporto pubblico, la viabilità principale, la gestione del traffico e la gestione della congestion charge;
- la Metropolitan Police Authority (MPA), preposta alla vigilanza e ai servizi di polizia in tutta Londra;
- la London Fire and Emergency Planning Authority (LFEPA), che gestisce la London Fire Brigade e coordina la pianificazione delle emergenze;
- la London Development Agency (LDA), responsabile dello sviluppo in tutta Londra.

al C40, il gruppo delle 40 città mondiali consorziate per ridurre le emissioni urbane di carbonio.¹⁹

La Città Metropolitana non deve perdere di vista il suo essere parte di un Sistema territoriale

Realizzandosi la Città Metropolitana non tutti i problemi relativi alla *governance* debbono potersi dire risolti, anzi la sua costituzione non deve in nessun modo mettere in secondo piano gli interventi necessari allo sviluppo delle potenzialità derivanti dal suo essere parte integrante di un sistema territoriale.

Ogni caso e a sé.

In Lombardia, in che modo la costituzione della Città metropolitana potrà favorire, nel suo evolversi, il rafforzamento di questa “Grande Milano”? In che modo, cioè può contribuire a far sì che una delle aree urbane europee più evolute possa reggere alle sfide che investono l'intero continente europeo?

Rispondere a questa domanda significa trovare la risposta che giustifica la grande fatica che sarà necessaria a tradurre un dispositivo di legge in una concreta e non elusiva attuazione.

La Città Metropolitana di Milano non potrà fare a meno -pena una perdita di competitività con le altre grandi città europee- di considerare strategici, e prioritari nella loro realizzazione, tutti quegli interventi finalizzati a valorizzare l'intera area urbana al centro dei due grandi Corridoi europei (Il Corridoio europeo 24, che unisce il Mare del Nord al Mediterraneo, e il Corridoio europeo 5, che connettendo Lisbona a Kiev, assegna al Nord Italia un ruolo strategico nel processo di integrazione dei Paesi che dal 1° maggio 2004 sono entrati a far parte dell'Unione Europea): una centralità strategica, per Milano e per l'Italia, che si unisce al fatto che quest'area, raggiunge nel raggio di 300 km quasi 16 milioni 400 mila europei (oltre il 60%), e entro i 750 km un ulteriore 20% della popolazione europea.

Alcuni elementi, ad esempio, possono essere richiamati in relazione al fatto che ad ogni sistema urbano corrisponde un'appropriata rete di trasporti e una corrispondente qualità del servizio offerto.

La Città Metropolitana troverà naturale estendere la rete delle linee metropolitane fuori dei confini di Milano, considerando che attualmente i 76 km del suo sviluppo sono soprattutto interni alla città (circa 50 km

¹⁹ Il C40 Cities formato 40 città consorziate per ridurre le emissioni urbane di carbonio consapevoli del fatto che le città contengono circa il 50% della popolazione mondiale, consumano il 75% dell'energia e producono l'80% del gas a effetto serra

dell'intera rete)²⁰, ma risulta essenziale il buon funzionamento di una rete ferroviaria regionale che si sviluppa per oltre 1.869 km, con 400 stazioni, di cui 95 con ruolo di interscambio, e che copre un territorio pari, per popolazione e superficie a metropoli come Londra e Parigi.

Nonostante la priorità assegnata all'Alta Velocità Torino-Milano-Venezia, per le relazioni di scala europea la Città Metropolitana è soprattutto interessata dal collegamento con l'Europa attraverso i due assi ferroviari Nord-Sud, che deriveranno dai nuovi trafori del Sempione-Lötschberg e del Gottardo.

Per contro, a beneficio dell'intero sistema urbano, entro la Città Metropolitana dovrà affrontarsi, l'**adeguamento del Nodo ferroviario di Milano**, sul quale convergono le principali linee nazionali che la collegano con il Centro Europa e le nuove linee dell'AV/AC. La saturazione della cintura ferroviaria, dove circolano i convogli gravitanti sul capoluogo lombardo provenienti da 11 direttrici ferroviarie, ed il disequilibrio derivato dalla soppressione, negli anni Trenta, della Cintura Ovest con Milano Smistamento deve trovare risposta in un **Secondo passante ferroviario** che da Milano Certosa intercetti la Cintura Sud, trovando nella stazione di Porta Romana l'occasione di una razionalizzazione delle corrispondenze tra treni regionali e di lunga percorrenza.

Analogo interesse la Città Metropolitana avrà nel potenziamento dei **Centri di interscambio modale delle merci** e nella realizzazione di **Piattaforme logistiche** unite ad una logistica intesa come segmento della catena produttiva²¹.

La congestione della rete stradale della Città metropolitana dipende per molti versi dall'insufficienza della rete autostradale regionale²².

Funzionale al superamento dell'attuale congestione, ad esempio, più che interventi interni alla città (come un ventilato tunnel urbano) serve

²⁰ Già i nuovi interventi previsti guardano all'esterno dei confini comunali di Milano; e se la M4 e la M5 si sviluppano dentro Milano, già Linate, e una possibile prosecuzione verso Pioltello della M4, sono esterni alla città e così pure il prolungamento della M1 verso Monza Bettola, della M2 verso Assago e Vimercate e della M3 verso Paullo.

²¹ È definita logistica "intelligente" quella costituita da una *gestione dei flussi informativi* (che consentono il controllo continuo del posizionamento in rete dei prodotti e un'integrazione delle diverse attività), *dal quasi-manufacturing* (finissaggio dei prodotti, inscatolamento, packaging, l'assemblaggio, il controllo qualità, montaggio a destino), da attività che, nell'insieme, possono moltiplicare per 10 il valore aggiunto tradizionalmente incorporato nella sola movimentazione delle merci.

²² Negli ultimi anni gli interventi autostradali più significativi hanno riguardato la quarta corsia della Bergamo-Milano e il collegamento della Milano-Torino con Malpensa e gli adeguamenti dei sistemi tangenziali di Varese, Cremona, Mantova, Pavia, la riqualifica dell'autostrada Milano-Torino, la terza corsia dell'autostrada A7 Milano-Genova, le opere stradali per l'accessibilità al polo fieristico di Rho-Pero.

realizzare una vera e propria **Pedemontana** che colleghi, con tempi certi le città di corona a nord (Varese, Como, Lecco, Bergamo),²³ con effetti di **riequilibrio territoriale** utile non solo allo sviluppo delle città di corona ma alla stessa più densa area centrale.

Avrà efficacia la realizzazione della **Tangenziale Est Esterna** di Milano (TEM), soprattutto perfezionandone le connessioni con la Pedemontana, l'Autostrada del Sole e la, fin qui contestata, **Tangenziale Ovest Esterna**, necessaria per collegare le città della corona nord (Varese, Como, ecc.) e le direttrici per Genova e Bologna e risolutivo risulterà dare una risposta al problema della congestione quotidiana del **tratto milanese della Torino-Venezia**, gravata da una quota di transito è pari al 55%, dovuto alle relazioni est-ovest dell'area urbana nel suo complesso, con soluzioni -anche radicali- quali quelle costituite da un tunnel sotto l'attuale tracciato autostradale.²⁴

Del **sistema aeroportuale** occorre sottolineare soprattutto la necessità di un'articolazione funzionale tra i tre aeroporti di Malpensa, Linate e Orio al Serio e un ritrovato ruolo di hub dell'aeroporto della Malpensa, che non può accontentarsi delle *performance* statistiche dei voli *low cost*, che ne nascondono un sostanziale sottoutilizzo²⁵.

In questa prospettiva, per la Città Metropolitana e per l'insieme dei sistemi urbani padani (Veneto, Lombardia e Piemonte), cui si aggiunge il Canton Ticino, risulta fondamentale il **collegamento ferroviario della Malpensa con la linea del Sempione**, oltre il collegamento tra i due terminal, che consentirebbe un servizio esteso non solo all'ambito regionale, ma all'intero Nord Italia.

²³ Il Sistema Viabilistico Pedemontano, apparirà come una delle risposte necessarie ad aumentare la capacità complessiva del sistema autostradale lombardo, per le sue caratteristiche più "di gronda" che "pedemontano" del suo tracciato.

²⁴ Un tunnel che, per le caratteristiche del traffico che insiste oggi sul tratto urbano della Torino-Venezia, non abbia svincoli, se non ai terminali di Ghisolfia e Sesto San Giovanni, lasciando all'autostrada attuale il compito di smistare su Milano e sul nord Milano.

²⁵ Se le previsioni di traffico di medio e lungo periodo, sia di IATA che di Eurocontrol, si riveleranno corrette, il settore aereo italiano crescerà con un trend medio del 5% annuo e la Lombardia per lo suo sviluppo dei suoi commerci avrà sempre più bisogno di collegamenti intercontinentali sia verso l'Asia che verso le Americhe. Malpensa svilupperebbe il proprio ruolo di hub e potrebbe costituire il punto di riferimento dei voli di apporto nazionali e dal sud Europa forte di una capacità di gestione di volumi di traffico dell'ordine dei 40-45 milioni di passeggeri/anno.

Malpensa, che ha registrato movimenti giornalieri con punte di oltre 800 aeromobili, potrà arrivare, nell'attuale configurazione con 2 piste, a circa 1.100 movimenti giorno, salvo limitazioni indotte da ragioni di compatibilità ambientale.

Ai due satelliti del Terminal 1, di potenzialità 12 milioni di passeggeri/anno si affiancherà entro il 2012 un 3° satellite con 12 nuovi finger, che aggiungerà una potenzialità di 5-6 milioni di passeggeri/anno e consentirà ai due terminal della Malpensa di raggiungere una capacità complessiva circa 30 milioni di passeggeri/anno entro il 2015.

L'infrastrutturazione di un ambito urbano più vasto potrà consentire un alleggerimento della congestione entro la stessa Milano soprattutto se si saprà garantire, attraverso ben organizzati centri di interscambio modale, integrati da funzioni terziarie e da servizi alle persone, un sicuro e conveniente interscambio in corrispondenza del sistema autostradale.

La strada per conquistare alla cultura della Città metropolitana i cittadini che ne fanno parte

La strada per conquistare alla cultura della Città Metropolitana Comuni gelosi della loro autonomia e cittadini gelosi della loro rappresentanza non sarà agevole e, **in nessun caso, deve essere percepita come un processo di annessione.**²⁶

Occorrerà ogni sforzo perché le popolazioni che oggi si sentono rappresentate dai loro municipi, dai loro sindaci e dai consigli comunali, possano sentire come propria una più efficace rappresentanza, capace di dare risposta ai bisogni più diretti e, insieme, reggere il confronto con le altre grandi aree urbane europee.

Sarà un processo semplice? Non è facile prevederlo ma, certamente, **la strada per tradurre in concreto ogni Città metropolitana avrà caratteri**

²⁶ La città di Milano ha conosciuto numerosi allargamenti del suo territorio a spese dei vari comuni che sorgevano alle sue porte. Tale allargamento avvenne in più fasi e con alterne vicende. Con la Repubblica Cisalpina, il 9 febbraio 1808, un decreto impose l'unione della città murata di Milano con il circondario per un raggio di 4 miglia dalla città. Vennero così inglobati 35 comuni e la città di Milano raggiunse i 156.870 abitanti. Furono inglobati tra gli altri Affori, Bicocca, il Comune dei Corpi Santi, Crescenzago, Dergano, Gorla, Lambrate, Lampugnano, Lorenteggio, Niguarda.

Con il ritorno della dominazione austriaca, i 35 comuni ritornarono autonomi e Milano tornò a coincidere con la Cerchia dei Bastioni (notificazione del 12 febbraio 1816). Tale scelta fu dettata dal fatto che gli austriaci non gradivano una grande Milano che potesse fare concorrenza a Vienna. L'allargamento riprese nella seconda metà del XIX secolo e proseguì nella prima metà del XX secolo.

Il Comune dei Corpi Santi venne progressivamente inglobato nel comune di Milano fino all'atto finale avvenuto per decreto regio del 1873. Compreva, tra gli altri, la Barona, la Bovisa, Calvairate, Cimiano, Ghisolfia, Gratosoglio, Lampugnano, Lorenteggio, San Siro. Nel 1918 fu annesso Turro Milanese, altri comuni vennero inglobati con il R.D. 23 dicembre 1923, n. 2943: Affori, che nel 1869 aveva inglobato Dergano, Bruzzano dei due Borghi e Bresso (ridivenuto autonomo nel 1884 prima dell'unione di Affori con Milano), Baggio (che a sua volta aveva inglobato Muggiano e Sellanuova), Chiaravalle Milanese (che a sua volta aveva inglobato Nosedo, Crescenzago, Gorlaprecotto (nato nel 1920 dall'unione di Gorla Primo e Precotto), Greco Milanese, Lambrate, Musocco (che a sua volta aveva inglobato Boldinasco, Cassina Triulza, Garegnano, Roserio e Villapizzone), Niguarda, Trenno (che a sua volta aveva inglobato Figino, Quinto Romano e Quarto Cagnino), Vigentino (che a sua volta aveva inglobato Quintosole e Vaiano Valle); nella stessa occasione furono annesse a Milano le frazioni di Lorenteggio (dal comune di Corsico) e Ronchetto sul Naviglio (dal comune di Buccinasco).

propri, non omologabili a quelli perseguibili per altre realtà metropolitane collocate entro realtà territoriali diverse, per caratteri e storia.

Ma sarà soprattutto una sfida conquistare alla cultura della Città metropolitana i cittadini che la abitano perché ne sentano l'appartenenza e l'orgoglio (come è accaduto per la "Grande Lugano") e, a questo fine, è necessario non smarrire i valori legati, oltretutto all'"efficienza" della città capace di misurarsi col Mondo, alla "cura" che si deve alla città.

Occorre, innanzi tutto, renderla inclusiva per le tante popolazioni ed etnie che la abitano, farne sentire la storia antica, far sentire che è in questa dimensione nuova la possibilità di dare risposta ai bisogni di ciascuno.

Far sentire che è in questa dimensione la possibilità di cogliere il nuovo senso di una realtà nuova che si costruisce, fatta dalle storie, dai colori, dai suoni di tante culture. Una dimensione che la contrassegna come luogo delle opportunità che si estendono ai più, il luogo dove non sia più fatica nel ritrovare la necessaria centralità dell'uomo nei suoi diversi modi di abitare, lavorare, vivere, in una ritrovata convivenza.

In una città nuova dove si moltiplichino i luoghi dell'incontro e della socialità, preservando gli spazi antichi e ricreandone di nuovi perché sia umano il loro vivere, il loro produrre, l'incrociarsi delle loro vite.

Se non ci fosse soluzione di continuità tra le città che la compongono e non si esaltasse il loro specifico carattere, sarebbe più difficile per chi ne progetta il futuro, o amministra o gestisce i servizi, creare le condizioni perché sia migliore la qualità della vita delle donne, dei bambini, degli uomini che vi appartengono.

È necessario ricreare per le tante genti che la abitano "gli spazi per la mente ed il cuore" oltre quelli, che forse vanno solo organizzati meglio, per la salute, il lavoro, per la facilità di muoversi e consumare.

Non si può essere facilmente indotti a rispettare quello che non si ama, e non è facile amare quello che non si conosce, o quello che è brutto. Di fronte ad un'evoluzione di tale portata, occorre che i cittadini siano "accompagnati" nella comprensione dei grandi, complessi e necessariamente lunghi cambiamenti in atto, affinché non li avvertano come detestabili imposizioni o non li subiscano con indifferenza, ma possano invece sentirsene coinvolti, esserne consapevoli ed orgogliosi.

Tutto questo sembra avere poco a che fare con l'ingegneria istituzionale e la pianificazione urbanistica, che sono un'altra cosa, ma risulta difficile disgiungere l'occasione dello sviluppo di una città che vorrà dirsi "nuova" dai valori fondamento della pace sociale, accanto all'equa distribuzione delle ricchezze e al rispetto dei diritti di ciascuno.

* Docente di Urbanistica del Politecnico di Milano