

Senza grande clamore, dal 1° gennaio 2015, la Città metropolitana di Milano ha preso il via. La definizione della *governance* e delle strategie di azione è in corso, ma molti e rilevanti sono i nodi da sciogliere. Il Rapporto Ambrosianeum 2015 riflette su questo passaggio epocale e mostra come, prima ancora di una agenda metropolitana, occorrono un sistema decisionale articolato, policentrico e partecipativo in grado di far leva sull'apporto della pluralità degli attori del territorio, e un metodo di lavoro negoziale e sperimentale teso a definire programmi di azione circoscritti e realistici. La strategia di sviluppo metropolitano potrà così emergere in modo progressivo, incisivo e concreto da una polifonia di voci e interessi, capace di orchestrare una visione condivisa della città e del suo futuro; una visione che i cittadini per primi sono chiamati a forgiare. Difficoltà e tensioni non mancano, poiché la vita metropolitana è densa di contraddizioni e problematiche. Per questo la prima e più alta sfida per Milano metropolitana non è né politico-amministrativa né economica, ma sociale, culturale e spirituale. Perché Milano deve tornare a essere *metropolis*, "città madre". E soltanto così, fedele alla sua matrice ambrosiana, potrà svolgere appieno il suo ruolo di laboratorio per un nuovo umanesimo.

L'Ambrosianeum è nato nell'immediato secondo dopoguerra nella Milano della Ricostruzione morale e materiale, all'indomani della Liberazione, in un clima d'entusiasmo e di impegno intellettuale della società civile milanese per la formazione di un nuovo Stato che fosse rispettoso e garante dei diritti della persona umana, delle comunità intermedie, del pluralismo istituzionale e civile, delle regole fondamentali fissate nella Costituzione Repubblicana. Originariamente sorto come associazione capace di farsi strumento di dialogo e di incontro grazie a personalità quali Giuseppe Lazzati, il cardinale Schuster, Enrico Falck, Giorgio Balladore Pallieri, Mario Apollonio, nel 1976 l'Ambrosianeum è stato eretto in Fondazione (successivamente riconosciuta dalla Regione) consolidando ulteriormente la propria presenza nel quadro dei centri culturali milanesi. Scopo della Fondazione, promossa e retta da cattolici, è la riflessione sul mondo contemporaneo con particolare attenzione ai rapporti tra società civile e società religiosa e alle condizioni di garanzia di una cittadinanza attiva. L'Ambrosianeum attua iniziative culturali e di ricerca nella convinzione che le diversità costituiscano una ricchezza e rivolge particolare attenzione al ruolo svolto dalle varie discipline nell'analizzare la realtà sociale e culturale contemporanea e nel porre le basi conoscitive perché ci si faccia carico, ciascuno secondo le proprie responsabilità, della soluzione dei problemi che più toccano l'uomo e la donna di oggi.

 **FrancoAngeli**
La passione per le conoscenze

ISBN 978-88-917-1460-2

€ 26,00 (U)

2108



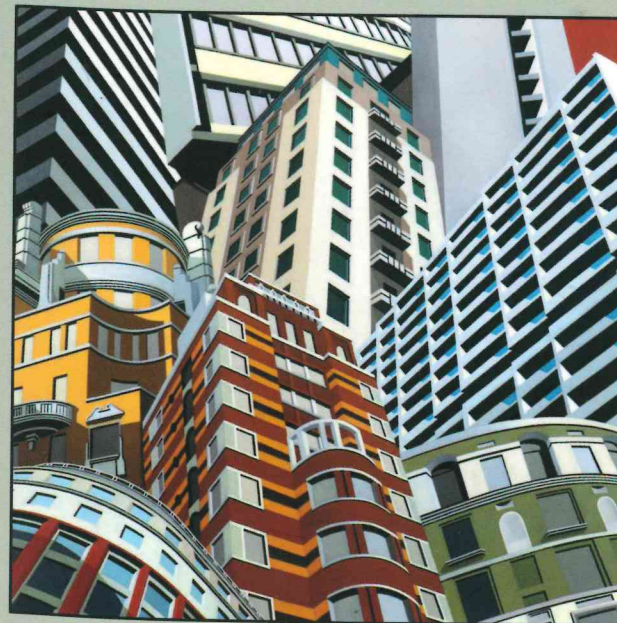
7000.190 Ambrosianeum MILANO 2015

Ambrosianeum Fondazione Culturale
RAPPORTO SULLA CITTÀ

MILANO 2015

La Città metropolitana
sfide, contraddizioni, attese

a cura di
Rosangela Lodigiani
presentazione di
Marco Garzonio



FRANCOANGELI *il punto*

Ambrosianum Fondazione Culturale
RAPPORTO SULLA CITTÀ

MILANO 2015

La Città metropolitana
sfide, contraddizioni, attese

a cura di
Rosangela Lodigiani
presentazione di
Marco Garzonio

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati
possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page
al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità

FRANCOANGELI

Questa pubblicazione è stata realizzata grazie al contributo della
Fondazione Cariplo



**fondazione
cariplo**

In copertina: Marco Petrus, *Dalle belle città* (particolare), olio su tela, 2013, collezione privata

Copyright © 2015 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

Ristampa						Anno							
0	1	2	3	4	5	6	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore.

Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun fascicolo dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali (www.clearedi.org; e-mail autorizzazioni@clearedi.org).

Stampa Geca Industrie Grafiche, Via Monferrato 54, 20098 San Giuliano Milanese.

Indice

Presentazione. La nuova Resistenza , di <i>Marco Garzonio</i>	pag. 9
Una campana rotta	» 10
Nessuno può chiamarsi fuori	» 13
Liberarci da noi stessi	» 15
Introduzione. Da Babele a “città madre” , di <i>Rosangela Lodigiani</i>	» 19
La svolta latente	» 19
Oltre i confini	» 20
Il terreno di gioco	» 22
Sperimentalismo democratico	» 24
Includere e dare voce	» 26
La metropoli condivisa	» 28
 I. IL PROFILO E LA GOVERNANCE METROPOLITANA	
1. La Città metropolitana fra logiche istituzionali e “peso” della storia , di <i>Valerio Onida</i>	» 33
2. Le trasformazioni post-metropolitane e il modificarsi del legame tra spazio, forme dell'urbano e confini amministrativi , di <i>Alessandro Balducci</i>	» 41
I cambiamenti della sfera socio-economica: movimento, frammentazione e nuove reti	» 41
La città fisica: urbanizzazione e conurbazione	» 49
Le istituzioni: le sfide da cogliere	» 52

2. Le trasformazioni post-metropolitane e il modificarsi del legame tra spazio, forme dell'urbano e confini amministrativi

di Alessandro Balducci

Come sta cambiando l'area milanese? Quali sono le ragioni del mutamento? Come possiamo tentare di comprendere e governare un'area in rapida trasformazione, ora che con la legge 56/2014 – la cosiddetta legge Delrio – si è dato vita alla Città metropolitana, una nuova istituzione che dovrebbe occuparsi proprio di questo?

Sappiamo che i fenomeni socio-economici cambiano con sempre maggiore rapidità, i fenomeni che riguardano lo spazio e il territorio si adattano a questi cambiamenti con maggiore lentezza, ed infine che le istituzioni sono ancora più lente nel recepire le trasformazioni della società e del territorio. Tanto è vero che prima della recentissima legge Delrio, nonostante i molti tentativi che proprio a Milano sono stati fatti con il Piano Intercomunale Milanese anzitutto, il Comprensorio milanese poi e il tentativo di istituire un governo metropolitano con la legge 142/1990, le istituzioni che governavano il territorio erano ancora quelle che avevamo ereditato con l'Unità d'Italia: i comuni e le provincie, enti locali i cui confini sono stati da tempo travolti dai processi di sviluppo urbano.

Per presentare una riflessione utile in questa sede proverò dunque a seguire con ordine questi tre aspetti del cambiamento in corso. Guardando prima ad alcuni fenomeni socio-economici, quindi, alle trasformazioni dello spazio fisico ed infine al modo in cui le istituzioni tentano di relazionarsi a questi processi.

I cambiamenti della sfera socio-economica: movimento, frammentazione e nuove reti

Mi sembra che si possano sintetizzare i principali processi di trasformazione a partire da tre fattori determinanti: il movimento, la frammentazione e la costruzione di nuovi network.

I tre fenomeni sono strettamente legati. La maggiore possibilità di movimento e la crescita dei flussi di persone, merci e informazioni, inducono – direttamente o indirettamente – una disarticolazione delle forme organizzative e socio-spaziali tradizionali: nella famiglia diventa più difficile la vicinanza con le generazioni più giovani, che si spostano alla ricerca di case a prezzi accessibili; la cittadina o il quartiere perdono il loro carattere di principale ambiente di riferimento per le popolazioni residenti; il risiedere ed il vivere si separano attraverso il movimento, in una serie di azioni che hanno territori di riferimento assai diversi; le imprese si frammentano e si disarticolano territorialmente (Balducci, Fedeli e Pasqui, 2008). Ma la maggiore libertà di movimento sia fisico che virtuale, e i relativi processi di frammentazione, sono anche alla base della costituzione di nuove reti di relazione. Le imprese, sempre più piccole, costituiscono reti che consentono loro di competere, mentre nella società famiglie ed individui allacciano nuovi legami attraverso le reti telematiche e telefoniche. Come osserva Manuel Castells «La nostra società è caratterizzata da una tensione costante che oppone al processo di individualizzazione la ricostruzione di legami comunitari» (Castells, 2005, p. 49). È interessante osservare come le “comunità” emergenti spesso invertano il rapporto con la prossimità spaziale. Mentre tradizionalmente era a partire dal vicinato che i rapporti comunitari si costituivano, e le reti consentivano di mantenere il rapporto anche a distanza, oggi molte reti di relazione nascono a distanza, e solo successivamente danno luogo ad un incontro fisico.

Diverse sembrano dunque le dimensioni rilevanti che sfidano le tradizionali categorie interpretative: la velocità del cambiamento, l’allentamento del legame tra popolazione e territorio, l’immaterialità di molti legami di tipo comunitario, il deperimento dei tradizionali corpi intermedi: i partiti, le associazioni locali, le stesse imprese.

Ma cerchiamo di guardare più in profondità a questi processi, con riguardo alla realtà milanese, analizzando separatamente i diversi fattori.

Il movimento

Un primo fattore di cambiamento dell’area milanese è dato dalla accelerazione che hanno assunto i movimenti di persone, di merci, di informazioni.

La Città di Milano ha perso, negli ultimi 40 anni, quasi un terzo della sua popolazione raggiungendo oggi una dimensione, in termini di popolazione residente, simile a quella che aveva nel 1951, all’indomani della guerra e prima dei grandi fenomeni migratori (per approfondire cfr. Blangiardo, cap. 3). Questa popolazione si è rilocalizzata inizialmente nella Provincia di Milano – fino agli

Tab. 1 – Popolazione residente alle soglie dei censimenti dal 1951 al 2011

	1951	1961	1971	1981	1991	2001	2011	Var % 1991-2001	Var % 2001-2011
Bergamo	681.417	727.758	807.914	874.035	909.692	973.129	1.087.401	7,0%	11,7%
Como	361.667	405.975	476.209	511.425	522.147	537.500	587.547	2,9%	9,3%
Cremona	381.816	351.160	334.281	332.236	327.970	335.939	357.473	2,4%	6,4%
Lecco	216.046	233.069	265.359	286.636	295.948	311.452	336.473	5,2%	8,1%
Lodi	180.436	172.912	175.844	179.102	184.025	197.672	224.393	7,4%	13,5%
Prov. Milano	2.324.717	2.983.903	3.727.841	3.839.006	3.738.685	3.707.210	3.913.254	-0,8%	5,6%
Di cui comune di Milano	1.274.154	1.582.421	1.732.000	1.604.773	1.369.231	1.256.211	1.274.311	-8,3%	1,4%
Novara	274.421	303.481	327.901	337.271	334.614	343.040	364.217	2,5%	6,2%
Pavia	506.511	518.193	526.389	512.895	490.898	493.753	537.620	0,6%	8,9%
Piacenza	299.138	291.059	284.881	278.424	267.633	263.872	284.711	-1,4%	7,9%
Varese	477.055	581.528	725.823	788.057	797.039	812.477	873.241	1,9%	7,5%
Regione urbana	5.703.224	6.569.038	7.652.442	7.939.087	7.868.651	7.976.044	8.566.562	1,4%	7,4%

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat.

anni Ottanta – e successivamente in altre province confinanti, prima quelle del Nord più urbanizzato e successivamente, nell'ultimo decennio anche in quelle a Sud di Milano, che per lungo tempo erano state in una situazione di declino. Nella Tabella 1 si possono leggere queste dinamiche con una certa chiarezza.

Naturalmente la crescita delle province confinanti è dovuta ad una convergenza tra effetto di trasferimento di una popolazione in uscita da Milano ed autonoma capacità di attrazione dei centri esterni. È questa combinazione che spinge da oltre 30 anni l'allargamento della regione urbana milanese.

Si può dire, osservando questi dati, che per comprendere oggi cosa sia la regione urbana di Milano bisogna considerare almeno 10 province, due delle quali – Novara e Piacenza – appartengono ad altre regioni, il Piemonte e l'Emilia Romagna, pur gravitando prevalentemente su Milano.

Ma già si affacciano nuove estensioni: con la realizzazione dell'Alta Velocità la distanza tra Milano e Torino e tra Milano e Bologna si è ridotta a meno di un'ora, integrando sempre di più i capoluoghi delle due regioni confinanti nell'area milanese.

Per quanto riguarda i trasferimenti interni all'area, le ragioni che hanno spinto il decentramento sono ben note: da un lato un mercato abitativo urbano in forte tensione e dall'altra lo sviluppo continuo della motorizzazione privata che ha consentito di raggiungere con relativa facilità luoghi sempre più lontani.

La nuova città ha prodotto da questo punto di vista effetti contraddittori: la popolazione che si è allontanata alla ricerca di una abitazione più accessibile ha sostituito tempo e costo di viaggio ai costi della rendita urbana. Un processo che ha trascinato con sé attività produttive e commerciali, anch'esse legate al trasporto su gomma e che oggi si propone come un difficile problema da affrontare.

La diminuzione della popolazione residente nella città centrale è stata da un lato attutita dalla crescita dell'incidenza di popolazione straniera che è arrivata a costituire in pochi anni circa il 15% della popolazione del capoluogo milanese (senza, la diminuzione sarebbe stata ancora più drastica), e dall'altro compensata da un aumento della popolazione che utilizza la città giornalmente o temporaneamente. I *city users* come ha iniziato a chiamarli Guido Martinotti (1993). Non ci sono valutazioni precise su questo punto, ma si stima che la popolazione diurna del capoluogo raddoppi rispetto alla popolazione residente, e guardando i dati sulla mobilità sembra trattarsi di una stima del tutto ragionevole.

Ogni giorno infatti entrano nella città di Milano circa 700.000 veicoli, per motivi diversi.

La sola stazione centrale di Milano è frequentata quotidianamente da circa 350.000 persone, mentre nelle altre stazioni transitano ogni giorno circa 210.000 passeggeri (dati Grandi Stazioni).

Negli aeroporti milanesi di Linate e Malpensa passano complessivamente circa 28 milioni di passeggeri l'anno, ma dobbiamo ricordare che l'attivissimo Orio al Serio fa ormai parte del sistema aeroportuale milanese con quasi 9 milioni di passeggeri l'anno. Complessivamente dunque i tre aeroporti hanno superato i 36 milioni di passeggeri/anno. Erano meno di 15 milioni dieci anni fa.

Gli studenti iscritti alle università milanesi sono, secondo le indagini più recenti, circa 180.000; di questi solo 34.000 sono milanesi, 46.000 sono fuori sede e quasi 100.000 sono pendolari giornalieri (Balducci *et al.*, 2010).

I pazienti degli ospedali milanesi sono circa 350.000 nelle 22 strutture pubbliche, le 21 private convenzionate e le 7 strutture private.

Ma si potrebbero citare anche le fiere (4,5 milioni di visitatori l'anno), i musei, i teatri, i ristoranti, i locali notturni, tutte le funzioni del *loisir* che attraggono popolazione da un bacino molto vasto.

I dati del censimento del 2011 confermano l'aumento della mobilità e la progressiva integrazione di aree sempre più estese.

Questi pochi indicatori sono sufficienti a capire quale è l'estensione ed allo stesso tempo quale è l'intensità dei flussi che interessano una grande regione urbana come quella milanese.

Ma i flussi non sono solo di persone; sono anche di merci – si pensi all'enorme espansione che ha avuto la logistica attorno al polo milanese – o al funzionamento di alcuni grandi infrastrutture come l'Ortomercato di Milano che serve un bacino di 10 milioni di abitanti, con 9.000 operatori che lo frequentano giornalmente e 1 milione di tonnellate all'anno di merci commercializzate.

La città, come suggerisce Manuel Castells (2002) è anche «un caleidoscopio di flussi di informazione, un conglomerato straordinario di cavi in fibra ottica, di gamme di frequenza radiofoniche e televisive, di linee digitali e di buoni vecchi cavi di rame».

Con lo sviluppo delle tecnologie, il lavoro a distanza che per anni è stato più un mito che una realtà, comincia ad essere praticato da vasti strati della popolazione, con la sorpresa che lo sviluppo delle comunicazioni a distanza non diminuisce, ma aumenta la necessità di spostarsi anche fisicamente (Graham e Marvin, 1996): le tecnologie consentono di entrare in relazione con mondi una volta lontani e irraggiungibili e questo moltiplica le ragioni dei nostri spostamenti.

Così, non possiamo non osservare con Bauman (2005) come la accelerazione del movimento delle componenti interne alla città si accompagna anche all'instabilità delle condizioni del lavoro, sempre più flessibile ed incerto, delle forme di convivenza, che vengono messe in tensione dalla mobilità e dalle migrazioni forzate, delle identità, che assumono un rapporto assai più debole con i luoghi. E la rottura dei legami con il luogo porta con sé anche processi di

deresponsabilizzazione dal momento che il nostro concetto di responsabilità è stato per secoli legato ai luoghi.

Frammentazione

Un secondo fattore della trasformazione socio-economica è costituito dal processo di frammentazione che interessa diverse sfere della condizione urbana.

Nella sfera economica alla crisi della grande industria ha fatto riscontro una disarticolazione della struttura produttiva. Già nel decennio 1991-2001 le imprese in provincia di Milano erano aumentate del 43% con un incremento dei posti di lavoro solo del 7,5%, segno di una evidente frammentazione del tessuto produttivo. Vi erano allora 332.774 imprese in Provincia di Milano, una ogni 10 abitanti, un dato assolutamente eccezionale, segno di un profondo processo di riorganizzazione che si era caratterizzato anche per la perdita di oltre 250.000 posti di lavoro nel settore manifatturiero compensata da un incremento di circa 300.000 posti di lavoro nel settore dei servizi.

Nel 2011 il processo si è ancora accentuato: prendendo la stessa area di riferimento (che comprende la attuale Provincia di Milano e la Provincia di Monza e Brianza) le imprese hanno raggiunto quasi le 400.000 unità con un ulteriore incremento del 10% rispetto al 2001, mentre gli addetti sono aumentati solo del 5%.

Nella sfera sociale il forte movimento di redistribuzione selettiva della popolazione ha frammentato reti familiari e di vicinato tradizionali; in Provincia di Milano il 65% delle famiglie è costituito da nuclei di una o due persone, con il 35,8% costituito da nuclei di una sola persona, percentuale che raggiunge il 44,7% nel Comune di Milano; l'invecchiamento della popolazione che era un fenomeno tipicamente urbano investe aree sempre più esterne. A Milano, come abbiamo visto, la popolazione dal 1971 al 2011 è diminuita del 28%; nello stesso periodo la popolazione sopra i 65 anni è aumentata del 54%, ma ancora più interessante è il fatto che in Provincia di Milano, nello stesso periodo la popolazione è cresciuta del 4% mentre la popolazione sopra i 65 anni è aumentata del 130%, segno di un fenomeno di trasferimento non solo della popolazione più giovane ma anche di quella più anziana, rendendo quella che una volta era la periferia metropolitana assai più simile alle aree centrali. Lo spazio della prossimità, come abbiamo detto, perde il suo significato di riferimento unico, che struttura identità ed appartenenza; la popolazione attiva percorre il territorio abitando in un luogo, lavorando spesso in più luoghi, studiando in altri ancora, e andando a cercare spazi per acquisti e per *loisir* in punti ancora differenti della

regione urbana. Nella città contemporanea la perdita di un riferimento gerarchico ed organico proprio della città moderna ci pone di fronte ad una molteplicità di percorsi individuali che usano la città in tutta la sua estensione: che si tratti di cercare una casa, o di localizzare una attività produttiva o professionale, di fare acquisti o andare al cinema.

Nella sfera politico-amministrativa l'allargamento dell'azione pubblica è stato accompagnato dalla proliferazione di soggetti ed unità amministrative (Dente, 1985) che hanno affrontato con un approccio da divisione del lavoro e crescente specialismo le problematiche proposte dalle diverse parti della società. Dipartimenti, agenzie, consorzi, società per azioni a capitale pubblico, soggetti privati o del terzo settore convenzionati, hanno reso sempre più complesso, settoriale ed affollato il trattamento dei problemi considerati di rilevanza pubblica. Così, a fronte di processi territoriali e di fenomeni sempre più interconnessi a livello dell'intera regione urbana, si moltiplicano i soggetti abilitati ad assumere decisioni su ambiti sempre più ristretti.

Facevano parte della Provincia di Milano fino a ieri 133 Comuni e nella stessa area vi sono ben 167 società partecipate, 96 delle quali da un solo Comune. Tutti i 133 Comuni partecipano a più di una "Società", spaziando da un minimo di 3 ad un massimo di 20. In generale, prevalgono le partecipazioni multiple e numerose (oltre 5 "Società"). Circa due terzi dei Comuni hanno partecipazioni comprese tra 6 e 10 "Società" e circa il 20% dei Comuni ha partecipazioni in più di 10 "Società". Delle 167, 31 sono consorzi, 126 società partecipate, 9 fondazioni, 1 associazione; esse sono in prevalenza istituzioni dedicate ai servizi alla persona e alla comunità (57%), seguite da quelle afferenti i servizi pubblici locali a rete (24%).

Il contesto del governo è quindi un contesto profondamente diverso dal passato, altamente frammentato, che vede la sovrapposizione di competenze di attori di differenti livelli in cui i confini si moltiplicano mettendo sempre più in tensione i perimetri tradizionali della organizzazione amministrativa.

Costruzione di reti

Ma se possiamo leggere frammentazione e movimento come elementi che portano alla disarticolazione del fenomeno urbano per come lo abbiamo conosciuto in passato, vi sono, come già anticipato, anche tendenze opposte che attraverso le reti di comunicazione spingono verso la ricomposizione delle relazioni, non più esclusivamente legate solo a nessi spaziali. Si tratta di reti che riannodano legami tra componenti della città estesa e in qualche modo ci propongono nuove forme di aggregazione e di socialità.

Assistiamo con lo sviluppo di internet e dei social network alla proliferazione di quelle che Amin e Thrift chiamano “comunità a distanza” (2005). Si tratta di reti associative che non hanno una base territoriale costante o che non hanno affatto una base territoriale.

Così mentre si indeboliscono le relazioni di vicinato, si sviluppano reti associative basate su interessi comuni, che producono una socialità leggera, per certi versi meno impegnativa ma non per questo meno importante. Reti di tipo amicale (facebook, WhatsApp, Instagram), professionale (Linkedin), culturale (Twitter), di ascoltatori di una radio, reti legate a particolari interessi per lo sport, il cibo, gli animali o le medicine alternative; *alumni* delle università o delle scuole superiori, gruppi di acquisto solidale, reti familiari che mantengono in relazione popolazioni ormai disperse nel contesto urbano; reti di popolazioni appartenenti a diverse etnie che si ritrovano in determinati giorni della settimana o sulla base di un passaparola.

È il caso di osservare che non si tratta della eclissi delle relazioni spaziali a favore di quelle basate sui nuovi media, ma di una ricombinazione fra le due dimensioni che dà luogo a configurazioni inedite: tutti i gruppi citati sono caratterizzati dal fatto di intrattenere relazioni stabili attraverso le reti informatiche o telefoniche e dal ritrovarsi, di tanto in tanto in alcuni luoghi diversi della città estesa.

Come suggerisce ancora Castells nel suo libro recente (2012) sui movimenti di rivolta noti come “occupy” o della primavera araba, si costruisce un interessante nesso tra comunità a distanza e prossimità spaziale. Tutti questi movimenti nascono infatti nella rete, ma per diventare davvero movimenti debbono precipitare nello spazio fisico e si identificano spesso con un luogo, addirittura ancora con un luogo centrale secondo le tradizionali gerarchie della città storica: occupy Wall Street, Piazza Tahrir, Puerta del Sol per il movimento degli Indignados in Spagna, Gezi Park a Istanbul, Occupy Central a Hong Kong.

Si tratta di modalità di relazione che crescono molto rapidamente grazie allo sviluppo di Internet ma anche in rapporto con il cambiamento della città e alla sua dispersione nel territorio. In qualche modo riannodano i legami che la dispersione nello spazio ha sciolto. Una dimostrazione evidente e un po' paradossale di questo è il rapido diffondersi del movimento “Social Street”, nato a Bologna, ma rapidamente diffusosi anche a Milano per tornare a far conoscere e a far frequentare, attraverso Facebook, i vicini di una stessa strada.

L'area milanese da anni ci dà testimonianze continue di questo processo di deterritorializzazione e riterritorializzazione attraverso le reti con un mondo associativo particolarmente vivace (Balducci, 2004a e b), con i luoghi eletti dagli immigrati come luoghi di ritrovo delle loro comunità, con l'adozione da parte di comunità disperse di quartieri o spazi verdi che diventano i luoghi nei quali ritrovare “tracce di comunità” (Bagnasco, 1999).

La città fisica: urbanizzazione e conurbazione

Lo spazio fisico della città è stato investito dalle dinamiche socio-economiche sopra descritte, dando luogo ad adattamenti e trasformazioni che ci mettono di fronte ad un fenomeno urbano molto diverso rispetto al passato.

Fino a qualche decennio fa infatti le città erano descrivibili come strutture urbane compatte, sviluppate attorno a luoghi centrali contenenti i principali edifici pubblici, cresciute lungo radiali che conducevano dal centro alla periferia e poi attraverso la campagna ad altri centri secondo una precisa gerarchia (Vicari, 2004).

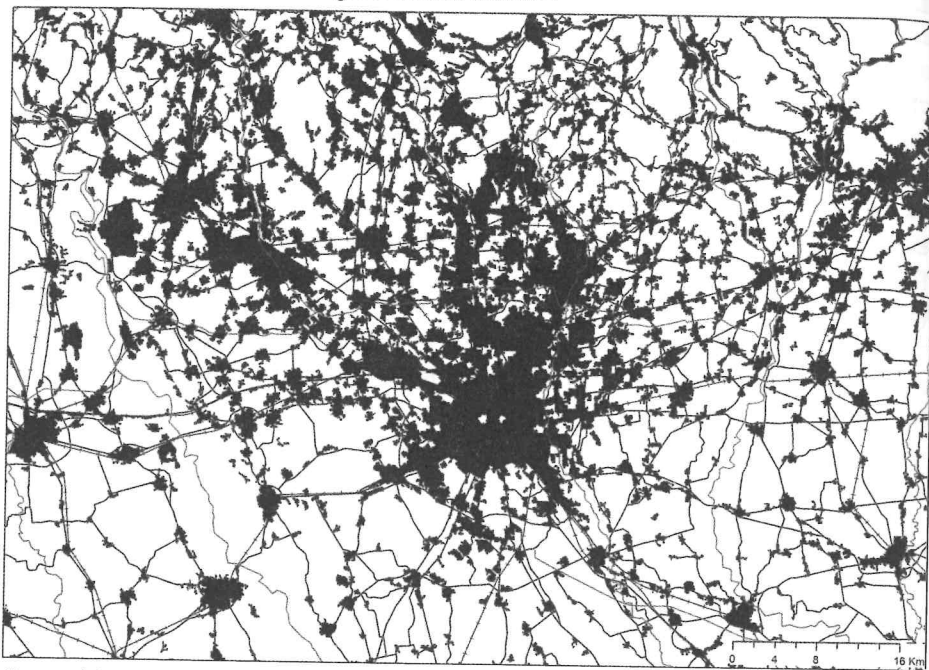
Oggi la città è altra cosa, la nuova città non è più un agglomerato di strade e piazze ed edifici. Sulla antica rete di centri preesistenti si è steso uno strato di urbanizzazione diffusa tanto che essa non è più afferrabile nel suo insieme da chi la percorre lentamente a livello del suolo; la si può cogliere solo dall'aereo, dal satellite o oggi con strumenti come google-earth. Ciò che è avvenuto a partire dagli anni Settanta del Novecento non è stato però un fenomeno di semplice espansione della città centrale, di estensione dell'urbanizzazione dal centro verso la più lontana periferia. Come abbiamo visto analizzando i movimenti di popolazione, il fenomeno è più complesso. Si sono combinati effetti di vero e proprio *sprawl*, ovvero di sconfinamento della città centrale verso l'esterno, effetti di conurbazione di centri intermedi che si sono saldati fra di loro dando vita a strutture urbane dense ed interrelate, effetti di attrazione da parte di poli secondari delle provincie circostanti ed infine effetti di discesa a valle dell'inseadimento nei territori montani e pedemontani (Lanzani, 2004).

Il confronto fra una qualunque immagine satellitare dell'area milanese dei primi anni Settanta ed una immagine recente, che ciascuno di noi può vedere sul web, ci fa capire che siamo di fronte ad una diversa struttura urbana (Fig. 1).

Non è più un centro con la sua rete di centri satelliti separato da altri sistemi provinciali che presentano gli stessi caratteri, si tratta invece di una vasta conurbazione che contempla addensamenti e diradamenti travalicando i confini di provincie e regioni: non solo l'area centrale di Milano non ha più soluzione di continuità con molti dei Comuni della prima e seconda cintura e costituisce con essi una unica densa formazione urbana, ma allargando lo sguardo diverse altre formazioni urbane appaiono con una propria fisionomia anche se con una chiara relazione con il centro propulsore di Milano.

È così, in modo molto evidente, per la conurbazione del Sempione, un asse fortemente urbanizzato che abbraccia tre provincie: Milano, Varese e Novara; per la città lineare del Saronnese, che si sviluppa da Milano lungo la SS 223 fino a Varese; per la urbanizzazione della Brianza a Nord di Milano che ha la forma di una foglia densamente costruita e che da molto tempo ha traiettorie

Fig. 1 – L'urbanizzazione nella regione urbana milanese



Fonte: elaborazione immagine satellitare da Corinne Land Cover (2012).

di sviluppo in parte anche indipendenti dal capoluogo; ad essa si è affiancata una nuova “foglia” sulla direttrice del Vercatese, che ha mostrato a partire dagli anni Ottanta grande dinamicità, anch’essa riconoscibile come una densa nebulosa urbanizzata che giunge da Vercate fino a Lecco. Quest’ultima formazione presenta molte zone di sovrapposizione con due altre aree conurbate e riconoscibili più ad Est, quella di Bergamo e del Trevigliese. Scendendo verso Sud le aggregazioni appaiono meno dense, ma non per questo meno riconoscibili; si possono osservare sistemi urbani in formazione lungo la Paullese, attorno a Crema e attorno a Lodi, due aree che hanno conosciuto una accelerazione dello sviluppo proprio nell’ultimo decennio, un altro tra Piacenza Codogno e Casalpusterlengo lungo la via Emilia; la conurbazione di Pavia, e, risalendo verso Ovest l’area tra Abbiategrasso e Magenta e quelle oltre il Ticino di Vigevano che risalgono ancora fino a Novara.

Ritroviamo qui, rispecchiate nel territorio fisico, le ragioni che ci spingono a dire che per comprendere cosa sia la regione urbana milanese oggi dobbiamo almeno considerare il territorio di 10 province, che appartengono a regioni diverse.

Perfino il concetto di area metropolitana sembra inutilizzabile e rischia di portarci fuori strada, perché implica un rapporto gerarchico tra un unico centro ed una vasta periferia che da esso dipende.

Per la regione urbana milanese sembra piuttosto appropriata la definizione data da Hall e Pain (2003) di “mega-city-region” una vasta area urbanizzata che contempla «fra 10 e 50 città, fisicamente separate, ma funzionalmente interconnesse, raggruppate attorno ad una o più grandi centri urbani, che trae enorme forza da una nuova divisione funzionale del lavoro. Questi luoghi esistono sia come entità separate nelle quali la maggior parte dei residenti lavora localmente, e la maggior parte dei lavoratori sono residenti locali, sia come parti di una più vasta regione urbana funzionale connessa da flussi di persone e informazioni trasportate lungo autostrade, treni ad alta velocità e sistemi di telecomunicazione».

In Europa le mega-city-regions non sono molte: si tratta del Sud della Germania e della Rhur, della zona compresa tra il Belgio e l’Olanda, del sud e del Nord dell’Inghilterra. Si tratta di aree che costituiscono ad una scala più ampia il cuore urbano dell’Europa secondo Espon (European Spatial Planning Observatory Network) in un pentagono i cui vertici sono Parigi, Londra, Amburgo, Monaco e Milano all’interno del quale è compreso il 14% del territorio dell’Europa a 27, con il 32% della popolazione, ma che produce il 47% del Pil.

Le mega-city-region sono secondo Peter Hall le aree meglio disposte nella competizione globale perché sono grandi bacini di imprese e di popolazione, con una capacità quindi di sviluppare servizi avanzati, di gran lunga superiore alle città pur grandi, isolate e monocentriche.

Altri autori, come Edward Soja hanno parlato per la città contemporanea di una fase post-metropolitana caratterizzata da un livellamento delle densità, dalla progressiva erosione dei confini fra urbano e suburbano, dalla omogeneizzazione del paesaggio urbano e da una progressiva differenziazione e specializzazione del suburbano, dalla combinazione di nuove forme di decentramento e accentrimento di funzioni che dà luogo all’emergere di una nuova forma urbana densa, reticolare e polinucleare, dove i problemi di funzionamento e di sostenibilità si presentano con modalità sostanzialmente nuove (Soja, 2011).

Infine Neil Brenner (2014) mette in evidenza come proprio in relazione alla pervasività delle reti ed alla estensione dei processi di urbanizzazione sia diventato ormai impossibile definire confini di quello che con tutta evidenza appare come un fenomeno di urbanizzazione planetaria, caratterizzato da forme di implosione e di esplosione, concentrazione e diradamento dello stesso fenomeno urbano.

Si tratta di concettualizzazioni e teorie che colgono bene l’evoluzione del processo di urbanizzazione dell’area milanese, forse l’unica in Italia che ha avuto una fase metropolitana e che oggi appare già in una fase nuova. Sono temi che per la nostra area erano già stati segnalati da una serie di riflessioni e di ricerche che si sono sviluppate a partire dagli anni Novanta (Lanzani, 1991;

Secchi, 2003; Balducci, 2004a, Bonomi e Abruzzese, 2004). Sono questi i temi centrali di un progetto di ricerca di interesse nazionale che coordino al Politecnico di Milano assieme ad altre 8 università italiane e che presto metterà a disposizione un Atlante delle trasformazioni delle grandi regioni urbane del Paese sul sito www.postmetropoli.it.

Le istituzioni: le sfide da cogliere

Se questi sono i processi in corso nello spazio sociale e nello spazio fisico della città è evidente che possiamo interpretare in due modi diversi l'istituzione della Città metropolitana. Da una parte potremmo dire che si tratta di un adattamento tardivo ad una trasformazione che già obbligherebbe a indirizzare l'attenzione verso nuovi strumenti. Dall'altra però possiamo dire che si tratta di un primo shock che tenta di mettere in movimento tutto il sistema del potere locale per affrontare il problema della divergenza sempre più profonda fra città di diritto e città di fatto, come i prossimi capitoli del Rapporto concorreranno ad approfondire.

È chiaro da questo punto di vista che la dimensione che costituisce il punto di avvio, quella della Provincia di Milano a 133 Comuni, che addirittura esclude tutti i territori della Provincia di Monza e Brianza recentemente istituita, è del tutto inadeguata per le ragioni più sopra illustrate. Ma si tratta solo di un punto di partenza, che potrà e dovrà essere sviluppato se la prospettiva è quella di avvicinare il territorio della Città metropolitana ad una dimensione effettivamente significativa e capace di affrontare i problemi territoriali, ambientali, di sviluppo economico e del sistema dei servizi ad una scala adeguata. Le libertà ammesse nella definizione dello Statuto lo consentono e bisogna augurarsi che la prima fase di attuazione sia diretta ad aprire verso nuove collaborazioni con i territori confinanti.

Altrettanto si potrebbe dire per le funzioni di pianificazione e programmazione. Così come definite in partenza – la pianificazione strategica triennale, la pianificazione territoriale, il coordinamento dei servizi, la programmazione delle politiche della mobilità – potrebbero dar luogo alle stesse tensioni che hanno contrapposto Provincia e Comuni in passato.

Qui naturalmente c'è una delle sfide più interessanti. Gran parte dei problemi del disordinato sviluppo dell'area milanese è dipeso dalla scarsa capacità di controllo della Provincia e della Regione, e dalla grande autonomia che i Comuni si sono presi anche su temi di rilevanza metropolitana, ma anche da una certa ossessione del controllo degli organismi sovraordinati e dalla incapacità di sostituire autorevolezza ad autorità, coinvolgimento ad imposizione.

L'esperienza del Piano Intercomunale Milanese (Pim) a questo proposito è ricca di insegnamenti: quando negli anni Sessanta era un soggetto debole, governato da una assemblea dei sindaci ed aveva una struttura tecnica di alto profilo, questa era capace di lanciare proposte (il Passante, il Parco Nord, il Parco Sud) e di assistere i Comuni nella loro attività di pianificazione. Grazie a ciò in quella fase il Pim ha ottenuto risultati significativi che oggi sono sotto gli occhi di tutti.

Quando è stato preso dall'ossessione del controllo con la trasformazione in Comprensorio, con l'obiettivo di approvare un piano non di indirizzi ma vincolante all'inizio degli anni Ottanta, ha investito la gran parte delle proprie risorse in quella direzione ed ha progressivamente perso la capacità di incidere sulle trasformazioni del territorio. Il Comprensorio una volta istituito è stato sciolto, il potere di approvazione del piano è caduto ma a quel punto è caduta anche la capacità di offrire indirizzi. Né la legge 142 del 1990 che già istituivano le autorità metropolitane sulla base degli stessi principi hanno avuto un destino diverso.

Un tentativo interessante è stato portato avanti dalla Provincia di Milano nel periodo 2004-2009 con il Piano strategico "Città di Città", che puntava a favorire un incontro tra le aggregazioni dal basso di Comuni per la programmazione del territorio e dei servizi e gli orientamenti che derivavano dalla definizione di una strategia a livello provinciale. Una esperienza bruscamente interrotta con l'avvicendamento al governo della Provincia conseguente alle elezioni del 2009 (Balducci, Fedeli e Pasqui, 2011).

L'occasione offerta dalla legge Delrio non deve essere sprecata da questo punto di vista, è importante impegnarsi perché il nuovo soggetto possa diventare una istituzione che coniuga aggregazione dal basso con stimoli dall'alto, lavoro assieme ai Comuni e ai territori della regione urbana e capacità di visione e di proposta progettuale, una istituzione abilitante piuttosto che sovraordinata, come è stato in molte esperienze tedesche ("Regionale"), americane ("growth management") e francesi ("Pays"). Non ci sono alternative.

È chiaro che il paradigma è cambiato: non è più l'allargamento di un confine che può riconciliare, come era avvenuto in passato, città di fatto e città di diritto, autorità e territorio. È chiaro che ci stiamo muovendo in una situazione diversa che pone nuove sfide alle istituzioni.

Milano per i suoi caratteri, per essere l'unica città che ha pienamente attraversato una fase urbana ed una fase metropolitana, può oggi segnare la strada per il governo di una ampia regione urbana polinucleare, densa e ricca di potenzialità: è l'occasione per riallacciare il cambiamento istituzionale ai cambiamenti della società, dell'economia e del territorio.

Riferimenti bibliografici

- Amin A. e Thrift N., *Città. Ripensare la dimensione urbana*, il Mulino, Bologna, 2005.
- Balducci A., *Milano dopo la metropoli. Ipotesi per la costruzione di un'agenda pubblica*, in «Territorio», 2004a, n. 29/30.
- Balducci A., *La produzione dal basso di beni pubblici urbani*, Introduzione alla sezione *La produzione dal basso di beni pubblici urbani*, «Urbanistica», 2004b, n. 123, gennaio-aprile.
- Balducci A., Fedeli V. e Pasqui G., *In Movimento. Confini, popolazioni e politiche nel territorio milanese*, FrancoAngeli, Milano, 2008.
- Balducci A., Fedeli V. and Pasqui G., *Strategic Planning for Contemporary Urban Regions. City of Cities: A project for Milan*, Farnham, UK: Ashgate, 2011.
- Bagnasco A., *Tracce di comunità*, il Mulino, Bologna, 1999.
- Bauman Z., *Fiducia e paura nella città*, Bruno Mondadori, Milano, 2005.
- Bonomi A. e Abruzzese A., *La città infinita*, Bruno Mondadori, Milano, 2004.
- Castells, M., *Space of Flows, Space of Places: Materials for a Theory of Urbanism in the Information Age*, in Sanyal B., a cura di, *Comparative Planning Cultures*, Routledge, New York, 2005.
- Castells M., *La nascita della società in rete*, Università Bocconi Editore, Milano, 2002.
- Castells M., *Reti di indignazione e speranza. Movimenti sociali nell'era di Internet*, Università Bocconi Editore, Milano, 2012.
- Graham S. and Marvin S., *Telecommunications and the city: Electronic spaces, urban places*: Routledge, London, 1996.
- Dente B., *Governare la frammentazione*, il Mulino, Bologna, 1985.
- Lanzani A., *Il territorio al plurale*, FrancoAngeli, Milano, 1991.
- Lanzani A., *Una insolita rappresentazione per la governance della regione urbana lombo-milanese*, in «Territorio», 2004, n. 29/30.
- Martinotti G., *Metropoli*, il Mulino, Bologna, 1993.
- Secchi B., *Urban Scenarios and Policies*, in Portas N., *Políticas, estratégias e oportunidades*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2003.
- Vicari S., *La città contemporanea*, il Mulino, Bologna, 2004.