

Dall'area metropolitana alla regione urbana: forme efficaci di pianificazione

di Alessandro Balducci

Docente di Architettura, Politecnico di Milano.

Dieci province, tre regioni, due stati

Se guardiamo dall'alto alla formazione urbana riconoscibile nell'area milanese, ciò cui stiamo assistendo è il superamento dello stesso valore euristico del concetto di area metropolitana. La Milano nodo della rete globale è una nuova città che, se concentra ancora nel suo cuore molte delle funzioni guida, si è completamente ristrutturata, estendendo il bacino delle relazioni più dense che fanno di un insediamento una città, legate al lavoro, all'abitare, al consumo, al *loisir*.

Per descrivere la nuova città che sta emergendo dai complessi processi di trasformazione degli ultimi 20 anni, dobbiamo prendere in considerazione un'area che comprende fino a 10 province: Milano, Lodi, Piacenza, Pavia, Novara, Varese, Lecco, Como e Bergamo. Esse appartengono a tre regioni diverse, e potremmo dire anche che la regione urbana si estende su due diverse Nazioni, se consideriamo il fatto che l'area di Lugano, in Svizzera, può essere legittimamente descritta come una parte qualificata del territorio milanese.

Si tratta di un'area che, da un lato, vive in modo fortemente integrato, grazie allo sviluppo dei sistemi di comunicazione e che, dall'altro, è l'esito di quei processi di crescita frammentata che hanno attraversato le nostre società urbane.

Le due immagini da satellite, riportate nelle figure I e 2, spiegano il fenomeno meglio di qualsiasi descrizione. Si tratta di due visioni dell'area al 1972 e al 2001.

Nell'immagine del 1972 è ancora riconoscibile una struttura urbana compatta che si è sviluppata lungo alcune radiali, in particolare verso Nord. Sono riconoscibili una serie di centri, posti a corona a una distanza di circa 15 Km da Milano – Melegnano, Melzo, Gorgonzola, Monza, Desio e Seregno, Saronno, Magenta – che fanno da centri di aggregazione di secondo ordine, secondo uno schema tipicamente Christalleriano. Ben distinti sono i capoluoghi delle province confinanti: da Bergamo a Pavia, Piacenza, ma anche Como, Lecco e Varese, a Nord.

Molto diversa è la situazione che ci si presenta al 2001.

L'area centrale di Milano, nell'immagine al 2001, non ha più soluzione di continuità con molti dei comuni della prima e seconda cintura e costituisce con essi un'unica densa formazione urbana, in cui i confini amministrativi appaiono del tutto insignificanti; ciò vuol dire che con questi comuni vi è piena contiguità fisica e che, di conseguenza, molti fenomeni di crescita e trasformazione attraversano i confini amministrativi di diverse città. Ma, allargando lo sguardo, è del tutto evidente che il principio insediativo che governa l'intera area di influenza di Milano è profondamente mutato: 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 dell'area Legnano, Busto e Gallarate, un asse fortemente urbanizzato attorno al quale si dispongono una serie di centri a corona; per l'asta del Saronnese, che si sviluppa come una città lineare lungo la SS 223 fino a Varese, per la "foglia" della Brianza, una conurbazione densa e che da molto tempo ha traiettorie di sviluppo relativamente indipendenti da Milano; ad essa si è affiancata una nuova "foglia" a partire dalla direttrice del Vimercatese, anch'essa riconoscibile come una densa nebulosa urbanizzata che giunge da Vimercate fino a Lecco. Quest'ultima formazione presenta molte zone di contatto con altre due aree conturbate e riconoscibili più a Est, quella di Bergamo e il Trevigliese. Scendendo verso Sud, le aggregazioni appaiono meno dense, ma non per questo meno riconoscibili; si può osservare un sistema urbano tra Crema e Lodi, un altro tra Piacenza Codogno e Casalpusterlengo, la conurbazione di Pavia e, risalendo verso Ovest, l'area tra Vigevano, Abbiategrasso, Magenta e Novara.

L'aspetto interessante è, dunque, l'apparire di una serie di formazioni urbane interconnesse ma dotate di una relativa autonomia, di proprie centralità, di propri principi insediativi che concorrono a strutturare nel loro insieme la regione urbana milanese.

Guardando a quest'area dal punto di vista delle dinamiche demografiche (le 10 province menzionate, che sono in tutto o in parte coinvolte dalle più intense relazioni) si aggiungono alcune informazioni significative: possiamo dire che si tratta di un'area di quasi 8 milioni di abitanti che, complessivamente, ha avuto un moderato ma continuo processo di crescita nel corso degli ultimi 20 anni, in cui la perdita di popolazione del cuore urbano della provincia di Milano è stato compensato da forti dinamiche positive delle aree più lontane da questo, come le aree pedemontane di Bergamo, Lecco, Como e Varese e dalla nuova provincia di Lodi, diventata sede di processi di decentramento residenziale di qualche significato.

Guardando, poi, all'andamento delle attività produttive nello stesso bacino, si può osservare che si tratta di un'area con oltre tre milioni di addetti e 700.000 unità locali, che ha visto, negli ultimi 20 anni, una fortissima crescita del numero delle imprese guidata da Milano ma seguita da tutte le aree più mature, che ha continuato a produrre ricchezza e occupazione, incrementando anche il numero degli addetti, con processi di deindustrializzazione e di sostituzione di una parte significativa della occupazione tradizionale. Fanno eccezione, sia dal punto di vista dello sviluppo demografico sia da quello delle attività produttive, le province meridionali di Pavia e Piacenza, che potrebbero proporsi come aree destinate a ospitare uno sviluppo successivo.

Non è, dunque, azzardato affermare che sono probabilmente questi i confini significativi della città di oggi.

Ciò che è avvenuto negli ultimi due decenni in modo evidente è, dunque, un processo:

- di crescita di molte aree esterne, anche sulla base di un'autonoma capacità di attrazione di popolazione e attività;
- di ricollocazione, dalla città di Milano, di popolazioni certamente non solo marginali (mentre Milano perdeva un quarto dei suoi abitanti la provincia rimaneva sostanzialmente stabile e la regione urbana cresceva);
- di collocazione allargata di nuove funzioni di livello metropolitano (si pensi ai centri commerciali, ai nuovi luoghi del *loisir*, ai centri direzionali e delle nuove produzioni), che propongono una nuova geografia dello sviluppo, la quale mette in tensione la struttura amministrativa tradizionale.

D'altra parte, se guardiamo a cosa succede in Europa e in altre parti del mondo occidentale, possiamo osservare come il processo di diffusione urbana attorno alle grandi metropoli abbia dato luogo a quelle che Peter Hall chiama *Mega City Regions* e Guido Martinotti *Mega Urban Regions*. È un fenomeno molto esteso, che interessa il Nord e il Sud dell'Inghilterra, la Rhur, la regione urbana multicentrica tra Amsterdam, Rotterdam e Bruxelles. Sono queste le nuove città che oggi competono nell'economia globale.

La regione urbana milanese, così definita, può essere dunque l'unità geografica di riferimento delle nostre riflessioni. Iniziative come la recente ripresa di progetti in cooperazione tra Milano e Torino, e l'indubbia integrazione verso Ovest con l'importata area del bresciano, ne fanno a pieno titolo una *Mega City Region*, che si relaziona con le altre grandi aree urbane europee. Si tratta di un'area che ha un centro propulsore e una serie di formazioni urbane e di poli, dotati di una propria riconoscibilità e di livelli di relativa autonomia. È una città di città.

È questa che, a mio avviso, va considerata la Milano nodo della rete globale. Il cuore di questa città, il comune di Milano, mantiene una serie di funzioni rare e di eccellenza, ma è del tutto evidente che essa trae le sue energie, in termini di capacità produttiva, di massa di popolazione, di forze di lavoro, da tutte le sue parti.

Ipotesi per la costruzione di una visione e di una agenda per la regione urbana

Se questo è lo scenario entro il quale si debbono collocare le politiche per Milano, bisogna constatare che i comuni, le province, la stessa idea di area metropolitana della legge 142 del 1990 (con la manifesta incapacità degli attori politici di darle forma) vanno intesi non più come ambiti nei quali ricercare un'ordinata gerarchia di soggetti e una dimensione conforme per il trattamento dei problemi, quanto piuttosto come un reticolo istituzionale che deve rendersi disponibile a diverse ricomposizioni.

Non è possibile, in altri termini, pensare a un'autorità di governo che agisca sulla base del principio dell'inclusione di tutti i territori facenti parte della regione urbana, ma nello stesso tempo deve essere affrontato, a mio avviso, il problema della costruzione di un quadro di riferimento e di una serie di efficaci politiche settoriali per l'intera area.

Entrambi questi compiti appaiono complessi e richiedono il mutamento dell'attrezzatura intellettuale e strumentale con la quale abbiamo storicamente affrontato i problemi di governo del territorio.

Si potrebbe dire, in primo luogo, che la complessità raggiunta è tale, così affollate le arene decisionali, così elevati i livelli di interdipendenza, che è da considerare del tutto sterile una strada che tenti di far discendere più o meno meccanicamente da un'unica autorità un piano che, a sua volta, incardini il complesso di politiche settoriali da attuare. Anche se si giungesse a dare forma a un'autorità di governo per la regione urbana, (la città metropolitana), essa non potrebbe che essere fondata su questa realistica constatazione: si tratterebbe di un soggetto di *networking* tra le molteplici autorità presenti, piuttosto che di ridisegno gerarchico dei rapporti di potere.

La prima convinzione da superare è, dunque, quella che vede solo nella istituzione di un livello di governo coincidente con il territorio della regione urbana la soluzione ai problemi di coordinamento e di sviluppo di efficaci politiche. Ciò significa che bisogna pensare a forme di aggregazione flessibili a seconda che si tratti di politiche ambientali o infrastrutturali, della casa, o dei trasporti. Come suggerisce Dente nel suo contributo, nel complesso quadro di interdipendenze orizzontali e verticali, l'ipotesi della costituzione di differenti agenzie di scopo, capaci di muoversi attraverso confini amministrativi diversi, integrando soggetti di natura diversa e interagendo con diversi livelli di governo sulla base di un settore delimitato, sembra la strada più promettente.

Una seconda convinzione da superare è quella che fa coincidere la possibilità di offrire un quadro di riferimento per le politiche settoriali con il Piano, che si tratti di un Piano territoriale o di un Piano strategico. Credo qui che, sulla base dell'esperienza di quasi cinquant'anni di tentativi di pianificare l'area milanese, sia necessario affermare che la forma del Piano è da considerare inappropriata a svolgere quel ruolo importante di sollecitazione di proiezioni a medio e lungo termine che possono alterare il sistema di convenienze degli attori nei loro comportamenti di breve termine. A questo proposito, si potrebbe affermare però, un po' recisamente, che mentre un Piano non è necessario, è necessaria una visione, un'immagine complessiva del futuro sviluppo della regione urbana che sappia svolgere un compito di orientamento e influire sulla formazione delle politiche settoriali.

Proprio guardando alla regione urbana di Milano è possibile affermare che la mancanza di una visione di questo tipo (che non è proposta dalla Regione né dalle Province né dal Comune di Milano, troppo rinchiuso dentro ai suoi confini) costituisce un ostacolo allo sviluppo di efficaci progetti e politiche settoriali. In sua assenza, manca un elemento di valutazione essenziale che permetta di collocare le decisioni sul sistema aeroportuale, sui diversi progetti infrastrutturali, sulle politiche di sviluppo locale, sulle nuove centralità regionali o sulle politiche del verde, in una cornice territoriale pertinente, condivisa e che non riproponga stereotipi superati di una lettura del territorio che, come abbiamo visto, è profondamente mutato in questi ultimi anni.

La necessità di un quadro di riferimento

In altri termini, non c'è bisogno di uno strumento di Piano per la cui formulazione interi apparati di governo siano assorbiti per anni in analisi e discussioni su obiettivi spesso retorici e su lunghe liste di azioni, mentre è assolutamente necessario disporre di un quadro di riferimento per le politiche.

Tre sono, a mio avviso, le conseguenze di questa considerazione.

La prima è che, per sviluppare una visione della regione urbana, possono esserci modi molto diversi e ben distinti dalle forme tradizionali della pianificazione. Si può trattare di un conciso *policy statement* che contenga una descrizione sintetica della regione urbana, delle traiettorie di sviluppo desiderate e dei principi che debbono informare le scelte future. Una visione di questa natura può essere costruita in forma relativamente leggera: la sua efficacia dipende dalle credibilità del meccanismo di costruzione e di coinvolgimento degli attori in campo e dalle modalità della sua discussione e utilizzazione. Dobbiamo entrare in un terreno sperimentale che unisca ascolto, raccolta e selezione delle informazioni esistenti, produzione di immagini e innesco di un processo di discussione, senza arenarsi nei rituali della pianificazione tradizionale. Qualcosa di più simile ai progetti per il PIM di De Carlo e Tintori degli anni '60, o al *policy paper* prodotto dall'IBA Emsher Park, proposto per la Rhur negli anni '90, che non ai molti piani che si sono succeduti.

La seconda conseguenza, molto legata alla prima, è che occorre tornare, in modo nuovo, a produrre conoscenza sulla regione urbana, sulle sue dinamiche evolutive, sui suoi processi di trasformazione. Dopo la conclusione dell'esperienza dell'Irers e del PIM, negli anni Sessanta e Settanta, dopo il Progetto Milano dell'Irer, all'inizio degli anni Ottanta, non si sono date più modalità strutturate di organizzazione della conoscenza sull'area milanese. La produzione di studi è, oggi, frammentata in una serie di istituzioni universitarie e di ricerca pubbliche e private ed è spesso scollegata dalla produzione di politiche. Si era pensato, nella seconda metà degli anni Ottanta, che un ruolo guida potesse essere assunto da istituzioni come l'Associazione degli Interessi Metropolitaniani o da altre associazioni private, come Meglio Milano. Non è stato così. Si è trattato solo dell'apertura di ulteriori interessanti punti di osservazione e ricerca riguardanti le dinamiche e i processi economici che attraversano Milano. Un Pim e una Irer indeboliti, una serie di importanti dipartimenti universitari appartenenti a tutti i grandi atenei milanesi che non dialogano tra loro, Assolombarda, la Camera di Commercio, alcuni studi promossi da associazioni culturali e del terzo settore, molti osservatori e sistemi informativi: tutti questi punti non costituiscono una rete né un insieme di conoscenze capaci di alimentare in modo efficace la costruzione della visione di insieme e delle diverse politiche settoriali. Esempi eclatanti sono quelli che riguardano alcuni problemi emergenti, come quello della casa o dello stato di salute dell'ambiente, dove le politiche si costruiscono in assenza di descrizioni credibili dei problemi. Gli attori politici, di conseguenza, basano le loro proposte su informazioni raccolte in modo non sistematico, spesso con gravi conseguenze negative per la qualità delle scelte. Anche la frammentazione e la non condivisione dell'informazione sono parte di un più generale quadro di frammentazione della città e dei suoi poteri, che emerge da molti dei nostri approfondimenti. Ovviamente è anacronistico pensare alla creazione di nuovi istituti capaci di produrre in modo centrale questa conoscenza, ma è certamente possibile ipotizzare una importante funzione pubblica di interconnessione fra i centri esistenti, con l'obiettivo di fotografare sistematicamente i rapidi processi di cambiamento che interessano l'area milanese per offrirli come descrizioni pertinenti alla produzione di studi strategici di settore o come informazione condivisa per la costruzione della visione. Le tecnologie dell'informazione offrono l'opportunità di muoversi in questa direzione con relativa facilità.

La terza conseguenza è che occorre non solo dare spazio, ma anche ricercare la produzione di aggregazioni intermedie nell'ambito di territori significativi che si propongano come rappresentazioni unitarie delle diverse conurbazioni policentriche che contribuiscono a formare la regione urbana. Le aggregazioni territoriali emergenti nella regione urbana, che siano intese come "ambienti insediativi" o come "sistemi territoriali", rispondono a un'esigenza di strutturazione di territori dotati di senso che possano essere ambiti di *governance* locale, di gestione in comune di alcuni servizi, di costruzione in comune di alcune politiche, paesaggi intermedi che concorrono alla costruzione dell'identità e del profilo della regione urbana nel suo insieme. Questa esigenza incrocia aspettative dal basso – di trattamento di problemi ambientali, infrastrutturali, di sviluppo economico locale – con istanze che potremmo definire "dall'alto", di costruzione di figure territoriali che superino i confini comunali e che si presentino come progetti di nuove città. Queste aggregazioni, in gran parte spontanee, sono le uniche forme di istituzionalizzazione capaci di guidare la costruzione di politiche per il miglioramento della qualità insediativa in quella che, fino a ieri, era concepita come periferia metropolitana e che oggi ha necessità di trovare nuove strutturazioni di articolarsi attorno a progetti significativi che ne rafforzino al contempo la nascente riconoscibilità.

È agendo su questi diversi livelli – agenzie funzionali, costruzione della visione, costruzione della informazione sulla regione urbana, organizzazione per paesaggi intermedi – che mi sembra possibile offrire un riferimento per processi di *governance* territoriale, variabili per dimensione e composizione del *set* degli attori, capaci di incidere su alcuni temi che si intrecciano con quelli propri della scala urbana milanese e di ogni specifica città nella regione urbana.