

## Seminario “Spazialità metropolitane. Economia, società e territorio”

Via Vivaio, 1 - Milano

30 novembre 2016

Sessione *Saperi metropolitani*

Contenuti ed effetti sui processi di pianificazione e programmazione di Città metropolitana e comuni

Gian Paolo Corda

Direttore Scientifico Città Metropolitana Centro Studi Grande Milano

### Introduzione

Deve essere, innanzi tutto, osservato come sia del tutto condivisibile che la lettura della struttura e delle trasformazioni socio economiche della “regione urbana milanese”, proposta dal Volume del Centro Studi PIM “*Spazialità metropolitane. Economia, società e territorio*”, sia riferita ad un contesto non pregiudizialmente contenuto entro l’ambito, altrimenti ristretto, della Città Metropolitana, ma piuttosto guardi ad un insieme territoriale vasto a comprendere 9 province oltre che la stessa Città metropolitana.

Se, in proposito, una osservazione può essere avanzata è che solo per motivi di semplificazione della lettura dei dati, questi siano riferiti ad entità provinciali nel loro complesso, senza selezionare sulla base dei flussi di relazione (quali, ad esempio, quelli registrati con l’Origine-Destinazione degli spostamenti) quei territori di ciascuna provincia che meglio possano identificare questa “regione urbana”: parte delle Province di Brescia e Piacenza, non considerate nello studio, non ne sarebbero risultate escluse.

Del resto sembra valere ancora la lezione di Cesare Marchetti circa la duplice tendenza dell’uomo - “prossemica” e “cavernicola” - tesa, da un lato, ad occupare un territorio sempre più ampio nel collocare al meglio le proprie risorse e, dall’altro, a rientrare ogni giorno nella propria residenza, così che il tempo dedicato allo spostamento quotidiano, compreso tra un’ora e un’ora e mezzo, è giudicato da Amotz Zahavi invariato nella storia umana in rapporto all’evoluzione dei mezzi di trasporto.

Un tempo che definisce “lo spazio della città” anche in relazione ai contesti metropolitani.

### Un’area metropolitana milanese-lombarda

Una seconda osservazione riguarda la dizione tesa ad identificare il contesto: a mio parere meglio sarebbe stata l’identificazione della regione urbana non solo “milanese” ma piuttosto “milanese-lombarda” per sottolineare il ruolo che nella configurazione della complessità economica, culturale e delle relazioni spazio-temporali hanno **le polarità urbane di corona** a Milano.

È questo insieme che può meglio identificare un carattere che, come la ricerca mostra con chiarezza, è determinato da un **policentrismo urbano**, caratteristica territoriale di questa regione, chiara antitesi ad una pretesa configurazione di **metropoli** compatta.

L’Area Metropolitana, ridefinita come “milanese-lombarda”, un territorio entro il quale sono consentiti spostamenti compresi tra un’ora e un’ora e mezzo, ha una popolazione di 7,5 milioni di abitanti <sup>1</sup>; questo sostiene il Rapporto OCSE e a questi confini che pensano demografi, geografi,

---

<sup>1</sup> Include oltre il 50% della popolazione regionale: Milano (1.300.000), Varese (90.000), Como (95.000), Lecco (52.000), Bergamo (121.000), Brescia (206.000), Pavia (85.000), Novara (103.000), Piacenza (108.000) e i le principali città intermedie.

economisti internazionali quando considerano questa una delle aree MEGA (*Metropolitan European Growth Area*), ponendola alla pari di regioni metropolitane come Parigi, Londra o Madrid, e vedendo in Milano un nodo di importanza europea e una città di rango mondiale <sup>2</sup>.

Un'area metropolitana che si relaziona ad ovest con il sistema urbano piemontese, fortemente accentrato su Torino, ad est con il policentrismo veneto, a tratti connotato da caratteri diffusivi, e a nord con i vicini Cantoni Svizzeri.

Un'area metropolitana, fondata su una rete di città, ciascuna delle quali con proprie specificità economiche e culturali: una realtà complessa e articolata che, se perfezionata con un adeguato sistema di trasporto e di reti immateriali, costituisce un modello capace di affrontare i problemi posti da un nuovo sviluppo, un modello competitivo rispetto agli altri grandi sistemi urbani europei.

Un'area metropolitana che, come si può indurre dalle conclusioni del Volume del Centro Studi PIM, è costituita da un assetto caratterizzato da una **duplice configurazione**: da un lato la struttura insediativa originaria costituita da ben identificabili polarità urbane che, insieme a Milano, costituiscono un assetto urbano policentrico, dall'altro da uno *sprawl* insediativo (dato fino ad un recente passato da certa cultura, non solo urbanistica, come "irreversibile") che, viceversa, decresce.

## Il governo della mobilità e dei trasporti

In questa stagione, giudicata nella presentazione al Volume "*di mancata corrispondenza tra spazialità istituzionali, dinamiche geo-economiche e processi di urbanizzazione*", questa duplice configurazione dell'assetto insediativo rende necessario affrontare le politiche riguardanti il governo della mobilità, da un lato agendo sul rafforzamento sulla rete di forza costituita dal servizio ferroviario, dall'altro non mortificando la dimensione economica e sociale svolta dal trasporto individuale.

Competenze diverse istituzionalmente, perché la prima è di competenza regionale, la seconda di prevalente competenza comunale; una discrasia che, ad esempio, fa sì che alla Città metropolitana di Milano non sia affidata una chiara autorità di governo sull'intero sistema integrato dei trasporti, come invece avviene a Londra con l'Agenzia del *Transport for London*.

Che occorra considerare l'intero sistema dei trasporti compreso quello individuale, che vede ancora prevalere nel 2014 gli spostamenti con l'automobile (55%) tra il Comune di Milano e i restanti Comuni della Città metropolitana (sia in origine sia in Destinazione), è la considerazione che in molti casi questa modalità di trasporto non costituisce un atto di libera scelta, in quanto condizionata dall'assetto insediativo e dai maggiori costi del vivere a Milano piuttosto che in un Comune dell'hinterland.

A questa domanda, **concentrata**, quando riferita alla compattezza dei poli urbani, e **diffusa**, quando riferita ad un hinterland non economicamente ed efficacemente servibile con il trasporto pubblico, occorre dare risposte nuove, tese a favorire **un aggiornato uso integrato** delle diverse modalità di trasporto.

---

<sup>2</sup> Questo sistema urbano interessa l'asse est-ovest compreso tra la fascia pedemontana e la parte più settentrionale della Pianura Irrigua, coinvolgendo, per la quasi totalità, la pianura asciutta.

Ad ovest dell'Adda oltre Varese, Como, Lecco, in un contesto caratterizzato da una più alta densità insediativa, innervato sulle direttrici storiche convergenti su Milano, ma dove resta significativa la presenza di grandi spazi verdi tra i diversi poli, le polarità di Legnano, Castellanza, Busto A. e Gallarate, su un asse, quello del Sempione, destinato ad un sempre maggior ruolo per la presenza dell'aeroporto della Malpensa e del polo fieristico di Rho, per i potenziati collegamenti, merci e passeggeri, resi possibili dalla messa a regime della galleria di base del Gottardo e dei nuovi tunnel sull'asse Sempione-Lötschberg.

Ad est dell'Adda i poli di Bergamo e Brescia con sviluppo prevalente lungo la linea pedemontana, con una densità mediamente inferiore a fronte di un'elevata dispersione degli insediamenti, sia residenziali che industriali.

Ad ovest del Ticino il Sistema Metropolitano si estende a Novara e a sud, oltre Pavia e Cremona, si spinge oltre il Po, a ricomprendere Piacenza.

Una prima risposta è costituita dalla la sistematica riqualificazione delle stazioni ferroviarie prevedendo fermate di corrispondenza del Trasporto Pubblico Locale, con modifiche all'occorrenza dei percorsi dello stesso, un'adeguata disponibilità di parcheggi (per autovetture, bici e motocicli), sicurezza per i veicoli parcheggiati, percorsi sicuri e protetti per le persone, servizi alle persone e di prima necessità (di ristoro, igienici, bar, farmacia, sportelli automatici ATM) e, se giustificati dai volumi di traffico attivati, altre funzioni urbane (servizi comunali, attività commerciali, centri culturali, ecc.).

Una seconda è data dalla realizzazione di nuove stazioni con il riposizionamento di quelle stazioni esistenti inadatte a garantire una funzionalità più estesa rispetto allo stretto ambito cittadino, come si è fatto per le nuove stazioni di Bruzzano-Brusuglio e di Cormano-Cusano sulla linea Milano-Seveso-Asso.

Una terza, ancora più importante e impegnativa, è data da una appropriata politica urbanistica di scala metropolitana.

Entro la Città metropolitana di Milano, lungo le direttrici del Servizio ferroviario regionale e suburbano, la distribuzione delle funzioni insediative, soprattutto residenziali, è tale che gli spostamenti nelle ore di punta, fortemente concentrati e al limite della capacità offerta, gravitano quasi esclusivamente su Milano determinando in senso opposto un forte sottoutilizzo del servizio offerto, che si registra nelle ore di morbida e serali in entrambe le direzioni.

È interesse sia di Milano e sia dei Comuni della Città Metropolitana **perseguire una politica urbanistica condivisa**, tesa a favorire **un'inversione di tendenza** nell'insediamento che garantisca una maggiore articolazione funzionale per la direzionalità, il terziario, le strutture culturali.

Soprattutto per questa nuova utenza che da Milano muova verso l'esterno occorrerà prevedere nei centri di interscambio tutti gli ulteriori servizi atti a garantire la copertura del cosiddetto "ultimo miglio", dotandoli di servizi taxi, car e bike-sharing, servizi navetta aziendali.

Che occorra una **politica dei trasporti a scala metropolitana** è ormai opinione diffusa non solo tra gli addetti ai lavori ma anche tra i cittadini comuni.

In particolare questo è emerso con chiarezza da una indagine condotta da **EUMETRA** per il Centro Studi Grande Milano nel giugno 2016.

Anche se la conoscenza della istituzione della Città Metropolitana è conosciuta solo dal 36% degli intervistati (con una ovvia accentuazione tra chi sapeva del progetto) ed è giudicata positivamente dal oltre la metà degli intervistati (52%), il tema dei trasporti è considerata la prima questione di cui deve occuparsi. Più di sicurezza e di problematiche del lavoro, che vengono al 2° e 3° posto.

Non solo: alla domanda di "quali debbano essere i confini della Città metropolitana" quasi il 20% indica che essi devono comprendere non solo tutti i Comuni della provincia, ma anche i Comuni della provincia di Monza-Brianza e alcuni Comuni della provincia di Varese in relazione alla Malpensa.

Riguardo alla principale identità percepita, quasi 60%, per ora, si "sente" maggiormente cittadino del Comune in cui abita adesso, ben il 41% (e, ancora una volta, il 59% dei giovani) preferisce sentirsi cittadino nella nuova Città Metropolitana di Milano.

## Circa le analisi sulla dinamica di popolazione e addetti

Le conclusioni del Rapporto PIM, che procedono da una "*analisi territorializzata dei dati intercensuari 2001-2011*", proprio "*per ancorare riflessioni e politiche pubbliche ai dati di realtà*", potrebbero essere rafforzate dalla lettura della **dinamica della mobilità** nella prima decade di questo millennio, così da ricavarne indicazioni riguardo la **tendenza insediativa**.

Un a dinamica descritta oltreché dall'analisi “*dei flussi netti di pendolarismo risultanti come differenza tra occupati e addetti*”, anche dal confronto tra le matrici regionali al 2002 e al 2014, poste alla base del Programma Regionale Mobilità e Trasporti di recente approvato <sup>3</sup>.

Per guardare alle linee di tendenza, il “*cambiamento di verso*” degli ultimi 15 anni, rilevato dalle conclusioni del PIM, trova conferma nel dato che ha visto crescere del 5,7% tra il 2002 e il 2014, arrivando a 16 milioni e mezzo, gli spostamenti che quotidianamente interessano la Lombardia, dato tanto più significativo se si considera che si tratta di una media tra i valori rilevati tra il 2002 e il 2008, e quelli dei 6 anni successivi, condizionati da una crisi economica quale non era data negli ultimi quarant'anni.

Un “cambiamento di verso” che vede il Comune di Milano nell'ultimo decennio, nonostante la crisi economica, rimanere il più importante attrattore della mobilità rispetto alla domanda dell'intera Lombardia, raggiungendo circa il 21% del totale di tutti i movimenti regionali generati.

Come attrattori della domanda di mobilità risultano essere, oltreché i capoluoghi provinciali, anche nuove polarità sub-provinciali quali Vigevano, Voghera, Crema e l'area della direttrice del Sempione.

I centri con ruolo prevalente di generatori di domanda sono invece ubicati principalmente nella cintura di Milano e nelle aree a ridosso degli altri capoluoghi e dei centri attrattori di mobilità.

Il tempo giornaliero medio totale impegnato per spostamenti si è ridotto da 72 a 66 minuti anche in relazione al fatto che è diminuita la distanza media degli spostamenti, passata dai 10,6 km del 2002 agli 8,7 km del 2014.

Da una prima analisi dei motivi di spostamento, emerge la diminuzione, seppur contenuta (circa 3%), degli spostamenti per lavoro (dal 25 al 22%) e il contestuale incremento degli spostamenti per affari (dal 2 al 3%), che riflette anche l'evoluzione del mercato del lavoro nel periodo di crisi economica.

Infine, è interessante sottolineare come gli spostamenti sistematici, pari a circa 4,9 milioni, risultino pressoché pari a quelli occasionali e per affari, pari a 4,6 milioni, con evidenti impatti sul traffico e sull'organizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale.

## La tendenza insediativa al 2030

Le analisi attente del Rapporto PIM sulle “Spazialità metropolitane” confermano, ciò che, autorevolmente e con cenno autocritico, nel 2012 ha sostenuto il professor Blangiardo, vale a dire che l'attuale realtà demografica lombarda è anche “*la testimonianza di un'importante inversione di tendenza che smentisce le pessimistiche previsioni degli anni Ottanta quando, con la netta caduta dei movimenti migratori e la progressiva contrazione dei livelli di fecondità, si prospettava un futuro di regresso demografico; tanto da far ritenere che la punta di 8.945 mila residenti raggiunta alla fine del 1980 potesse rappresentare un picco massimo nella storia della popolazione regionale*” <sup>4</sup>.

Ma queste analisi devono essere capaci, soprattutto per quanti hanno il compito di assumere scelte di carattere politico-amministrativo, di **guardare in prospettiva** per cogliere le principali tendenze insediative e, conseguentemente, la distribuzione della popolazione in un orizzonte temporale almeno di medio periodo.

---

<sup>3</sup> Il Programma Regionale della Mobilità e dei Trasporti (PRMT) è stato approvato dal Consiglio Regionale il 20 settembre 2016. Il PRMT, previsto dalla l.r. 6/2012, orienta le scelte infrastrutturali e rafforza la programmazione integrata di tutti i servizi (trasporto su ferro e su gomma, navigazione, mobilità ciclistica) per migliorare la qualità dell'offerta e l'efficienza della spesa.

<sup>4</sup> G. C. Blangiardo, Regioni a confronto: la Lombardia nel panorama demografico italiano, in *Confronti* 2/2012 e G. C. Blangiardo, La dinamica demografica in Lombardia, IReR, Sistema Informativo e archivio dati, Milano, 1982.

Lo Scenario al 2030 della popolazione in Lombardia, elaborato dall'Istat, vede come:

- sia nella **fascia pedemontana**, tra le province di Varese, Como, Lecco, Bergamo e Brescia, sia nell'**area urbana centrale** del milanese si continueranno ad avere le più alte concentrazioni di popolazione;
- nel sistema territoriale della **pianura irrigua** la popolazione si registreranno valori accentuati di bassa densità insediativa;
- ancora più bassa densità si avrà nel **sistema territoriale della montagna**, dove pure si hanno punte di eccellenza e forti potenzialità di evoluzione (viticoltura, prodotti tipici di qualità, industria turistica, ecc.) a meno degli addensamenti riscontrabili in alcune vallate alpine.

Le stesse previsioni considerano che nel 2030 la popolazione residente in Lombardia sarà pari a 10,9 milioni ("scenario centrale")<sup>5</sup>; è destinata ad invecchiare gradualmente passando, nello scenario centrale, da un'età media di 44,2 anni nel 2012 a 46,8 anni nel 2030; gli ultra 65enni, 1,9 milioni nel 2012, saliranno a 2,2 milioni nello scenario centrale 2030.

La popolazione fino a 14 anni, il 14,3% del totale nel 2012, scenderà nel 2030 al 13,3%<sup>6</sup>. La popolazione in età lavorativa (15-64 anni) evidenzia, nel medio termine, una forte riduzione, passando dall'attuale 65,3% al 61,5% nel 2030. L'indice di dipendenza degli anziani (cioè il rapporto tra la popolazione di 65 anni e più e la popolazione in età attiva - 15-64 anni), pari al 31,3% nel 2012, cresce fino a un livello del 40,9% nel 2030<sup>7</sup>.

La popolazione residente straniera, in base alle ipotesi formulabili sui movimenti migratori, ma certamente da rivedere con gli andamenti degli anni più recenti, e in base al comportamento riproduttivo superiore a quello della popolazione italiana, si prevede possa aumentare da 1,13 milioni nel 2012 a 2,17 milioni nel 2030 ("scenario centrale")<sup>8</sup>, con una incidenza sul totale –

5

## La distribuzione sul territorio dei cittadini immigrati

Nell'assetto insediativo al 2030 la popolazione residente tenderà a mantenere l'attuale distribuzione, con relativi movimenti interni interprovinciali, ma come si distribuirà la popolazione dei nuovi cittadini immigrati che farà registrare oltre 1 milione di persone al 2030?

Gli stranieri residenti in Lombardia al 1° gennaio 2015 sono 1.152.320 e rappresentano l'11,5% della popolazione residente. Di questi il 38,1% si concentra nella Città Metropolitana di Milano, il 14,5% in Provincia di Brescia e l'11,1% in quella di Bergamo.

Alla stessa data la popolazione straniera residente nella Città Metropolitana di Milano, pari a 439.308 unità, è concentrata per il 56,5% a Milano città (18,6% della popolazione residente) ed il resto si distribuisce per i restanti comuni, con percentuali minime (basti pensare che Sesto S. Giovanni e Cinisello B., secondo e terzo Comune per insediamento di popolazione straniera raccolgono ciascuna il 3% della popolazione straniera totale).

La popolazione straniera che risiede nella Provincia di Brescia (166.642) risiede per il 22% nella città di Brescia, mentre nella città di Bergamo risiede il 15% del totale della popolazione straniera residente nella Provincia.

Se la tendenza della popolazione straniera è soprattutto quella di concentrarsi nelle città maggiori e, quindi, soprattutto nei capoluoghi provinciali, è attendibile che nel medio periodo (2030) tale

<sup>5</sup> Tenendo conto della variabilità associata agli eventi demografici, la stima della popolazione oscilla da un minimo di 10,6 milioni ad un massimo di 11,2 milioni.

<sup>6</sup> Il margine di incertezza associato a tale stima fa comunque ritenere che nel medesimo anno tale quota potrebbe oscillare in un intervallo compreso tra l'12,5% e il 13,8%.

<sup>7</sup> Non fa riscontrare sostanziali differenze rispetto allo scenario alternativo basso (40,0%) e a quello alto (41,7%).

<sup>8</sup> Oscillando da un minimo di 2,09 milioni a 2,24 milioni.

dinamica tenda a confermarsi, rafforzando l'attuale assetto insediativo soprattutto concentrato sulle polarità e contribuendo a contrastare la tendenza all'insediamento diffuso e allo *sprawling* urbano.