

El Informe Preliminar del Plan Director Territorial del área metropolitana milanese

Il rapporto preliminare di piano direttore territoriale dell'area metropolitana milanese

Introduzione

Il documento, che qui viene presentato in forma estremamente sintetica e che è titolato nella sua versione originale "Rapporto Preliminare di Piano Direttore Territoriale Provinciale", è stato redatto nel giugno del 1981 dal Centro Studi P.I.M. su incarico della Provincia di Milano.

Per meglio comprendere l'importanza del documento, occorre ricordare che in Italia non esiste una prassi consolidata di pianificazione territoriale di livello sovracomunale. La Regione Lombardia, per esempio, è dotata di piani settoriali (viabilità, trasporti, parchi, ...) ma non di un piano territoriale generale.

Sostanzialmente l'unica pianificazione del territorio, avente valore giuridico-formale, è rappresentata dai Piani Regolatori Generali dei singoli Comuni.

Nell'area metropolitana milanese, con l'intento di superare i gravi limiti connessi alla mancanza di un piano sovracomunale, opera fin dagli anni



El área del Plan (provincia de Milán, excluida la zona de Lodi) en el contexto regional.

Localización de los lindes municipales en el interior del área del Plan (provincia de Milán, excluido el distrito de Lodi).

Introducción

El documento, que se presenta aquí en forma extremadamente reducida, y que se titula en su versión original "Informe Preliminar del Plan Director Territorial Provincial", ha sido redactado en junio de 1981 por el Centro de Estudios para la Programación Intermunicipal del Area Metropolitana (P.I.M.) a petición de la provincia de Milán.

Para comprender mejor la importancia del documento, hay que recordar que en Italia no existe una planificación territorial de nivel superior a la del municipio. La región Lombardía, por ejemplo, está dotada de planes sectoriales (viabilidad, transportes, parques, ...) pero no de un plan territorial general.

En concreto, la única planificación del territorio, con valor jurídico-formal, está representada por los Planes de Ordenación Urbana de cada Ayuntamiento.

En el área metropolitana milanese, con la intención de superar los grandes límites ligados a la falta de un plan superior al del municipio, actúa desde finales de los años 60 el Centro de Estudios P.I.M. una agencia creada por la provincia, por el Ayuntamiento de Milán y por otros 100 Ayuntamientos del hinterland.



La actividad del P.I.M. y la acción voluntaria de colaboración entre las Entidades Locales milanesas, aunque hayan obtenido resultados satisfactorios, han sido condicionadas negativamente por el obsoleto cuadro normativo e institucional.

Hoy, con la aprobación de la ley nacional de reforma del ordenamiento local (Ley núm. 142 de 1990), estamos en presencia de importantes novedades, entre las que figura la entrega a la provincia de importantes poderes en materia de planificación territorial y la previsión de crear nuevas entidades de gobierno de las áreas metropolitanas.

Esta última previsión todavía no ha sido iniciada a causa no sólo de las muchas polémicas creadas en relación a las dimensiones territoriales y a los poderes de la nueva entidad de gobierno, sino también por la perspectiva de volver a fundar por completo la "regionalidad" en Italia.

Si bien las soluciones institucionales tardan en realizarse, los problemas de una área metropolitana tan grande no pueden esperar para obtener respuestas concretas y eficaces.

Por esta razón la provincia de Milán ha decidido proceder, utilizando los poderes que le han sido conferidos por la ya citada ley núm. 142, a la formación del Plan Territorial de Coordinación Provincial.

El Informe Preliminar es un paso decisivo en esta dirección sustanciado por el amplio debate y por la confrontación que la provincia ha promovido entre los municipios y las fuerzas sociales y económicas.

El valor de la iniciativa es evidente: el área metropolitana milanese tiene que poder definir de forma más completa y operativa un proyecto estratégico de desarrollo, en respuesta a dos desafíos para el futuro: que el sistema económico del área sea competitivo a nivel internacional, y la calidad de vida de sus habitantes.

El Plan Director como innovación metodológica

Una cuestión de fondo, que ha caracterizado el planteamiento del Informe Preliminar, tiene que ser captada en la reflexión crítica sobre los instrumentos tradicionales de planificación y en la ten-

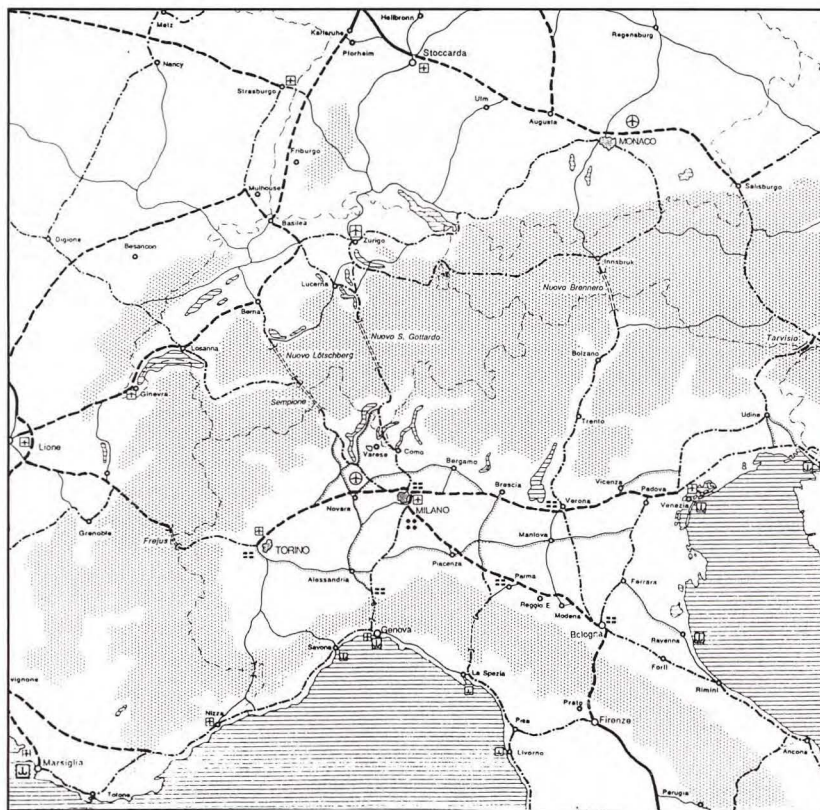
60 il Centro Studi P.I.M. (Centro Studi per la Programmazione Intercomunale dell'area Metropolitana), un'agenzia creata dalla Provincia, dal Comune di Milano e da altri 100 Comuni dell'hinterland.

L'attività del P.I.M. e l'azione volontaria di collaborazione tra gli enti locali milanesi, pur avendo prodotto risultati considerevoli, sono state condizionate negativamente dall'arretratezza del quadro normativo e istituzionale.

Oggi, con l'approvazione della legge nazionale di riforma dell'ordinamento locale (Legge n. 142 del 1990), siamo in presenza di rilevanti novità, tra le quali l'affidamento alle Province di importanti poteri in materia di pianificazione territoriale e la previsione di istituire nuovi enti di governo delle aree metropolitane. Quest'ultima previsione è rimasta ancora inattuata, a fronte delle non poche polemiche che si sono manifestate sulle scelte relative alla dimensione territoriale e ai poteri del nuovo ente di governo, ma anche di fronte alla prospettiva di procedere alla rifondazione complessiva del "regionalismo" in Italia.

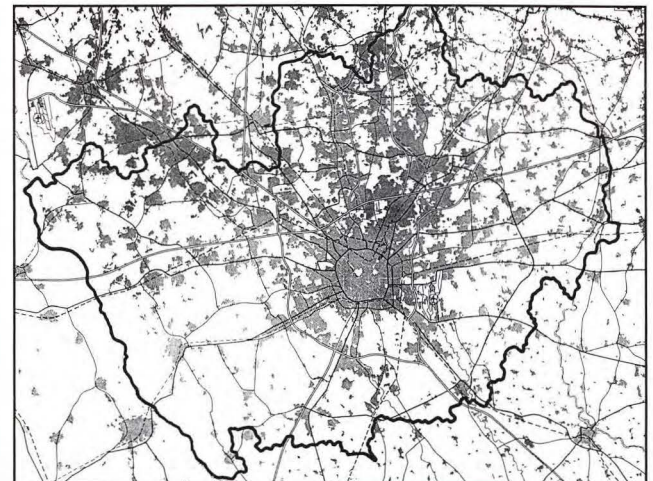
Se le soluzioni istituzionali tardano a realizzarsi, i problemi di una grande area metropolitana non possono certo attendere nell'aver risposte concrete ed efficaci.

Per questo la Provincia di Milano ha deciso di procedere, utilizzando i



La centralidad de Milán y de la Lombardia en la red de infraestructuras del centro-sur de Europa.

Encuadre territorial del área del Plan.



poteri ad essa conferiti dalla citata legge n. 142, alla formazione del Piano territoriale di Coordinamento Provinciale.

Il Rapporto Preliminare è un passaggio decisivo in questa direzione, sostanziato dall'ampio dibattito e dal confronto che nel merito dello stesso la Provincia ha promosso con i Comuni e le forze sociali ed economiche.

Il valore dell'iniziativa è evidente: l'area metropolitana milanese deve poter definire in modo più compiuto ed operativo un progetto strategico di sviluppo in risposta a due sfide decisive per il futuro: la competizione internazionale del sistema economico dell'area e la qualità della vita dei suoi abitanti.

1. Il piano direttore come innovazione metodologica

Una questione di fondo, che ha caratterizzato l'impostazione del Rapporto Preliminare, va colta nella riflessione critica sugli strumenti tradizionali di pianificazione e nel tentativo di delineare un nuovo approccio riguardante sia i metodi e i contenuti, che gli attori del Piano.

Sono molti gli elementi di novità introdotti recentemente in un quadro normativo istituzionale che rimane complessivamente arretrato, ma i loro effetti tardano a manifestarsi in assenza di una reimpostazione e rielaborazione soprattutto a livello locale-regionale.

Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, introdotto dalla Legge n. 142, rischia di essere una possibilità teorica, per di più ancorata ad una concezione piuttosto vecchia, se attraverso la legislazione regionale non ne vengono definiti i contenuti e i risvolti operativi.

Quanto poi al Piano Territoriale di una provincia metropolitana, certamente non omologabile a quello di una normale provincia, non basta reimpostare, ma occorre anche "inventare".

1.1. Pianificazione strategica e operativa

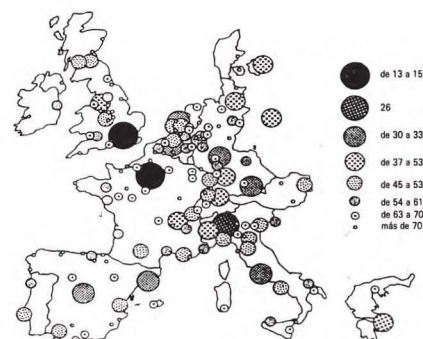
I limiti del piano territoriale tradizionale

- Sono i limiti propri di un piano:
- Tendenzialmente onnicomprensivo e di dettaglio;
 - denso di prescrizioni e di vincoli di tipo urbanistico;
 - piuttosto rigido di fronte alla complessità degli interessi e degli attori;
 - più attento alla fase della pianificazione generale che non a quella attuativa-operativa e ai meccanismi di controllo di gestione.

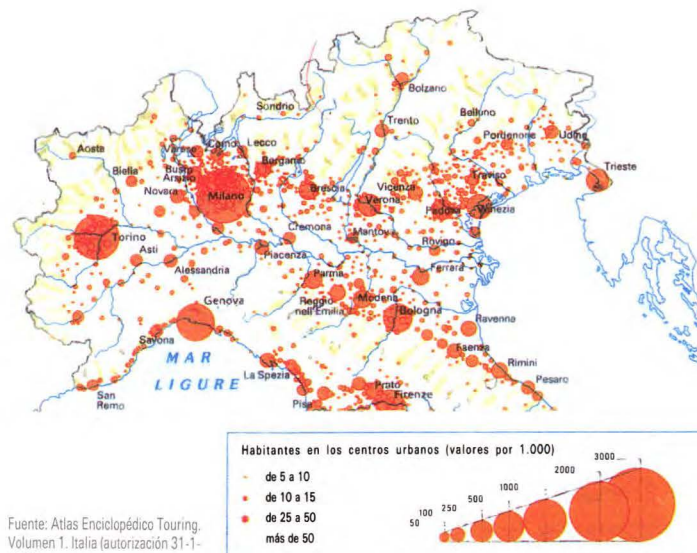
La nuova impostazione

Più che di Piano, occorre oggi par-

La gerarchia urbana in Europa. Classificazione generale.



Fuente: "Les villes européennes" Reclus-Datar, Mayo 1989.



Fuente: Atlas Enciclopédico Touring, Volumen 1. Italia (autorización 31-1-1991)

Distribución de la población en los centros urbanos del norte de Italia.

tativa de delinear un nuevo enfoque en lo que se refiere a los métodos, a los contenidos y a los actores del Plan.

Son muchos los elementos novedosos introducidos recientemente en un cuadro normativo institucional que queda atrasado en su conjunto, pero sus efectos tardan en manifestarse, en ausencia de un nuevo planteamiento y una elaboración sobre todo a nivel local-regional.

El Plan Territorial de Coordinación Provincial, introducido por la Ley núm. 142, puede quedarse en una mera posibilidad teórica, anclada además a una concepción bastante atrasada, si a través de la legislación regional no se definen los contenidos y los factores operativos.

Por lo que concierne al Plan Territorial de una provincia metropolitana, ciertamente no homologable al de una provincia normal, no es suficiente remodelar, sino que se necesita también "inventar".

Planificación estratégica y operativa

Los límites del plan territorial tradicional son los propios de un plan:

- Tendencialmente onnicomprensivo y de detalle.
- Denso de prescripciones y de vínculos de tipo urbanístico.
- Bastante rígido frente a la complejidad de los intereses y de los actores.
- Más atento a la fase de la planificación general que a la fase de actuación y operación, y a los mecanismos de control de gestión.

El nuevo planteamiento

Más que de un Plan, hay que hablar hoy de un proceso de planificación basado en una articulación de varios instrumentos y sobre dos momentos esenciales estrechamente ligados: el de la planificación estratégica y el de la planificación operativa.

El Plan Director, que constituye un documento base de dirección general y de orientación estratégica:

- Evalúa los escenarios prospectivos de medio y largo plazo.
- Indica los objetivos generales de desarrollo económico-territorial y las líneas de acción operativa.
- Localiza las posibles traducciones en el espacio y en el tiempo de los objetivos y de las líneas de acción.

— No tiene naturaleza de instrumento urbanístico y no introduce, normalmente, limitaciones y efectos vinculantes inmediatos.

— Basa sus posibilidades de éxito en la concentración y cooperación interinstitucional, sobre el compromiso de los principales actores sociales y económicos del área, sobre la capacidad de relacionarse con el mercado y con el sistema de las empresas.

Los planes de área y de sector constituyen una especificación y una proyección operativa de las estrategias definidas por el Plan director, pero también el momento de su verificación y autocorrección. Dado su carácter operativo pueden tener efecto vinculante sobre las elecciones urbanísticas y de uso del suelo.

Los programas y proyectos estratégicos representan el momento de efectiva realización del Plan y se basan sobre modelos de organización abiertos e instrumentos flexibles (acuerdo de programa), de tipo negociador entre operadores públicos y entre público y privado.

El acuerdo entre entidades sobre los programas y los proyectos actúa de manera vertical como reordenación de los instrumentos de planificación en varios niveles.

Plan Territorial del área metropolitana y niveles de gobierno: cooperación a gran escala

La planificación del área metropolitana, por el simple hecho de que implica elecciones y decisiones que van más allá de los simples aspectos urbanísticos y territoriales, y que tienen una relevancia no limitada al nivel local, supone una fuerte corresponsabilización de los distintos niveles de gobierno.

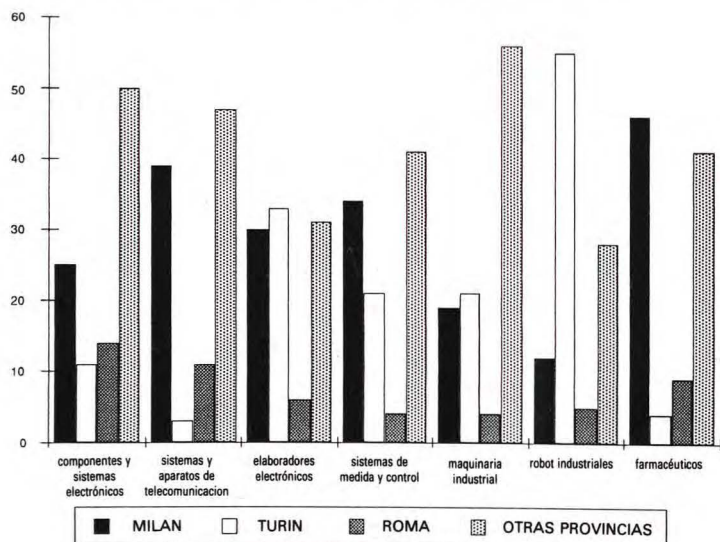
El plan del área metropolitana tendrá que inspirarse:

- En un enfoque global e intersectorial, de tipo económico-territorial.
- En un enfoque integrado e interactivo entre los distintos niveles.
- En una concepción del Plan como producto de la negociación y cooperación entre grandes actores institucionales (Estado-Región-Gobierno metropolitano).
- En una acción del Plan proyectada también hacia el exterior del área (el Plan del área metropolitana como cuestión estratégica a nivel regional y nacional).

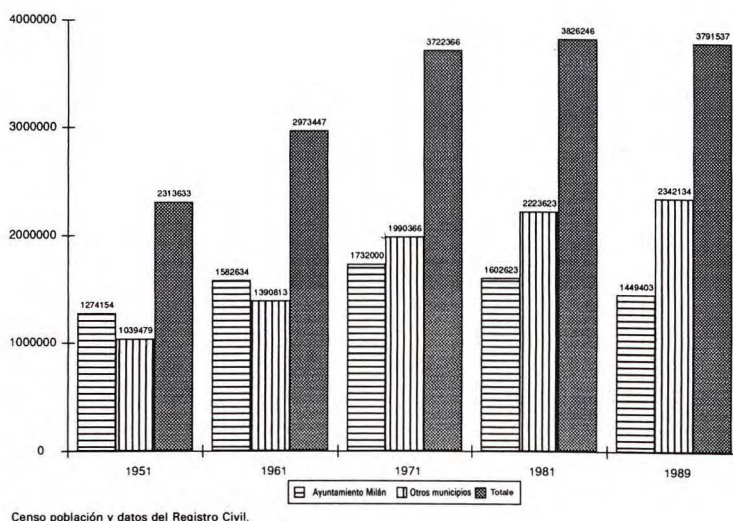
Los contenidos del Informe Preliminar del Plan

El documento está organizado en tres partes:

Distribución porcentual de los técnicos en las provincias italianas en 1981.



Evolución de la población en el área metropolitana milanesa 1951-1989.



lare di processo di pianificazione basato su un'articolazione di più strumenti e su due momenti essenziali strettamente interconnessi: quello della pianificazione strategica e quello della pianificazione attuativa e operativa.

Il Piano Direttore, che costituisce documento base di indirizzo generale e di orientamento strategico:

- Valuta gli scenari prospettici di medio-lungo periodo;
- indica gli obiettivi generali di sviluppo economico-territoriale e le linee di azione operativa;
- individua le possibili traduzioni nello spazio e nel tempo degli obiettivi e delle linee di azione;
- non ha natura di strumento urbanistico e non introduce, di norma, limitazioni ed effetti vincolistici immediati;
- basa le sue possibilità di successo sulla concertazione e cooperazione interistituzionale, sul coinvolgimento dei principali attori sociali ed economici dell'area, sulla capacità di rapportarsi al mercato e al sistema delle imprese.

I Piani d'area e di settore, costituiscono una specificazione e una proiezione operativa delle strategie definite dal Piano Direttore, ma anche il momento della sua verifica e autocorrezione. Dato il loro carattere operativo, possono avere effetto vincolante sulle scelte urbanistiche e di uso del suolo.

I programmi e progetti strategici, rappresentano il momento di effettiva realizzazione del Piano e si basano su modelli organizzativi aperti e strumenti flessibili (accordo di programma), di tipo negoziale tra operatori pubblici e tra pubblico e privato.

L'accordo tra gli enti sui programmi e progetti agisce in modo verticale come risistemazione degli strumenti di pianificazione ai vari livelli.

1.2. Piano territoriale dell'area metropolitana e livelli di governo: cooperazione a tutto campo

La pianificazione dell'area metropolitana, per il semplice fatto che implica scelte e decisioni che van ben oltre i soli aspetti urbanistici e territoriali e che hanno una rilevanza non certo limitata alla scala locale, presuppone una forte corresponsabilizzazione dei vari livelli di governo.

Il Piano dell'area metropolitana dovrà ispirarsi:

- Ad un approccio globale e intersetoriale, di tipo economico-territoriale;
- ad un approccio integrato e interattivo tra i vari livelli;
- ad una concezione del Piano come prodotto della negoziazione e cooperazione tra i grandi attori istituzionali (Stato-Regione-governo metropolitano);
- ad un'azione del piano proiettata anche verso l'esterno dell'area (il Piano dell'area metropolitana come questione strategica a livello regionale e nazionale).

1.3. I contenuti del rapporto preliminare di piano

Il documento è organizzato in tre parti:

- Nella prima parte ("L'area metropolitana: trasformazioni in atto e tendenze evolutive") vengono analizzati e valutati i problemi strutturali dell'area, con l'intento di fornire un quadro interpretativo delle dinamiche in atto e individuare i possibili scenari di sviluppo;
- nella seconda parte ("Piani e progetti per l'area metropolitana"), vengono analizzate le risposte che sono state finora date o tentate ai problemi dell'area da parte degli Enti Locali, della Regione e da parte dei vari enti e organismi statali;
- nella terza parte ("Verso un progetto strategico per l'area metropolitana"), vengono fornite prime indicazioni sui possibili obiettivi di

• En la primera parte ("El área metropolitana: transformaciones en acción y tendencias evolutivas") son analizados y evaluados los problemas estructurales del área, con la intención de aportar un cuadro interpretativo de las dinámicas en acción y discernir los posibles escenarios de desarrollo.

• En la segunda parte ("Planos y proyectos para el área metropolitana"), se analizan las respuestas que hasta ahora han sido dadas o planteadas a los problemas del área por parte de las entidades locales, de la Región y por parte de los varios entes y organismos estatales.

• En la tercera parte ("Hacia un proyecto estratégico para el área metropolitana"), se suministran las primeras indicaciones sobre los posibles objetivos de desarrollo y sobre las estrategias de medio-largo plazo que se refieren a la ordenación territorial-ambiental y a las infraestructuras del área milanese, además de las líneas de fuerza y de los proyectos estratégicos para una reorganización policéntrica del espacio urbano y metropolitano.

Merece la pena recordar que el Informe toma como punto de referencia el territorio de la provincia de Milán (Lodigiano excluido) con un total de 185 municipios. Pero, más allá de esta referencia convencional, el Informe opera en una lógica de "geografía variable", en relación a las diferentes escalas en las que se colocan las problemáticas tratadas.

Milán, la Lombardia y Europa

Cualquier reflexión analítica y proyectiva sobre una realidad como el área metropolitana milanese no puede más que asumir como punto de referencia el contexto de las relaciones internacionales.

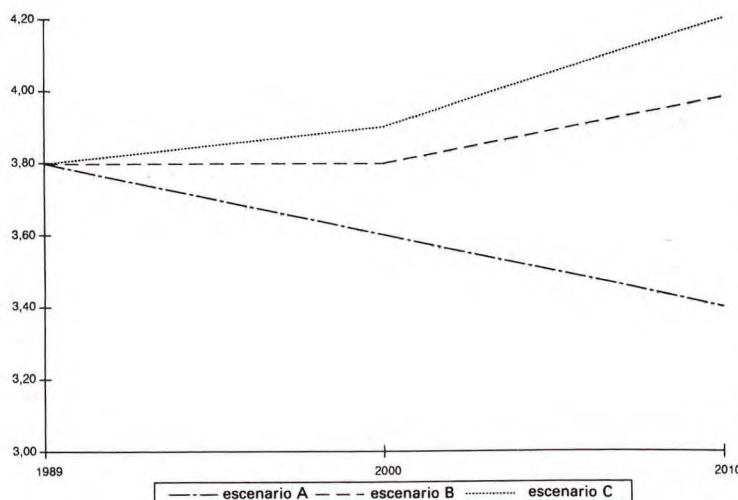
El Informe Preliminar articula las propias argumentaciones en tres puntos esenciales.

Competición-integración entre grandes ciudades y regiones urbanas, en un cuadro de creciente internacionalización de los mercados y de los actores económicos.

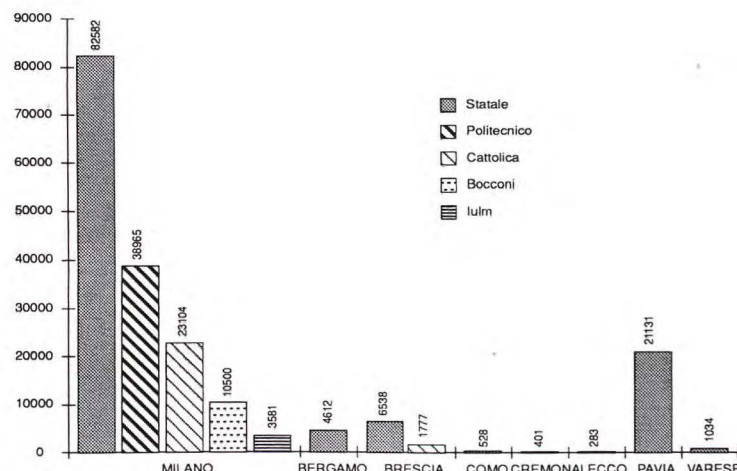
La competencia internacional, que será más acentuada con la integración económica comunitaria, se juega, sobre todo, a través de una confrontación directa entre las grandes ciudades y regiones urbanas, cada una de las cuales está ocupada en innovar/reforzar las funciones estratégicas del desarrollo y en abastecerse de las infraestructuras que le permitan ser un punto de referencia importante en los flujos de intercambio de bienes, servicios e informaciones a nivel internacional.

En este clima competitivo, en el cual se vuelve crucial la acción de los gobiernos locales (en Ita-

Proyecciones demográficas al año 2000 y 2010. Millones de habitantes.



Sistema universitario lombardo: sedes y nº de estudiantes. Año académico 1989-90.



lia el tema es el de las modificaciones organizativas previstas por la ley 142) las grandes ciudades intentan seleccionar y desarrollar las propias estrategias urbanas (strategic planning), orientadas al mercado (las necesidades no sólo de las empresas, sino también de los ciudadanos-usuarios) y dirigidas a reforzar la propia posición en los niveles más elevados de la red internacional de ciudad (importancia del análisis/valoración de las identidades/especificidades, y de las ventajas comparadas de cada área urbana).

Milán en la escena internacional: puntos de fuerza, elementos de debilidad

El rol de Milán y de su área a nivel nacional y el hecho de ser puerta principal de Italia hacia Europa están fuera de discusión.

La verdadera puesta en juego está en el rol de Milán como principal polo urbano del sur de Europa.

Los puntos de fuerza que la metrópolis milanese tiene que saber valorizar para competir con éxito en esta dirección conciernen a:

- su característica de “metrópolis direccional completa”, a causa de su feliz integración entre una sólida base industrial tecnológicamente avanzada y un terciario con alto desarrollo;
- la posición geográfica en la intersección de las dos grandes directrices del desarrollo europeo: la dorsal histórica norte-sur y la dorsal este-oeste, de más reciente desarrollo y con mayores índices de vitalidad;
- la especialización en las funciones comerciales y feriales.

Los puntos de debilidad, respecto a los cuales es necesaria una fuerte acción de recuperación, conciernen a:

- el riesgo de marginalidad de la función financiera milanese respecto a las principales plazas financieras europeas y mundiales;
- la carencia de estructuras para congresos, que colocan a la metrópolis lombarda por debajo de sus posibilidades en el sector del turismo de negocios;
- los retrasos en la modernización de las grandes infraestructuras de transporte y de las telecomunicaciones;
- aspecto e imagen negativos respecto de la eficiencia de los servicios públicos y de la confianza en el cuadro normativo.

Una metrópolis líder abierta al sistema urbano regional e integrada en la red de ciudades de la Padania

Milán no es sólo una gran metrópolis, sino también el centro de una región urbana de gran desarrollo como la Lombardia y el nudo primario de una red de ciudades de nivel nacional-internacional (Turín, Génova, Venecia).

Esta condición es ciertamente una “ventaja competitiva” respecto a la posición de otras metró-

CUADRO 1. INVERSIONES EN INVESTIGACION Y DESARROLLO DE EMPRESAS
(en miles de millones de liras)

	Provincia de Milán	%	Italia
Empresas públicas	310,2	31,0	1.000,2
de las cuales:			
— investigación pura y aplicada	119,0	34,4	346,4
— investigación del desarrollo	191,2	29,2	653,8
Empresas privadas	713,0	39,8	1.790,1
de las cuales:			
— investigación pura y aplicada	363,0	51,9	699,4
— investigación del desarrollo	350,0	32,1	1.090,7
Total empresas	1.023,2	36,7	2.790,3
de las cuales:			
— investigación pura y aplicada	482,0	46,1	1.045,8
— investigación del desarrollo	541,2	31,0	1.744,5

Fuente: IRer, Progetto Milano (L. Ladda, 1985) elaboración en base de dato del ISTAT.

CUADRO 2. EVOLUCION DEMOGRAFICA Y DE LAS VIVIENDAS EN LOS AÑOS '80

	Población		Familias		Viviendas concedidas	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Milán	-155.220	-9,6	23.139	3,7	17.808	2,7
Otros municipios	118.511	5,3	98.269	13,4	94.233	12,3
Area Metropolitana	-34.709	-0,9	121.408	8,9	112.041	7,9

Fuente: ISTAT (Censos y documentación actividad urbanística).

desarrollo y sobre estrategias de medio-largo periodo riguardanti l'assetto territoriale-ambientale e infrastrutturale dell'area milanese, nonché le linee di forza e i progetti strategici per una riorganizzazione policentrica dello spazio urbano e metropolitano.

Val la pena di ricordare che il Rapporto assume come base di riferimento il territorio della Provincia di Milano (Lodigiano escluso) per un totale di 185 Comuni. Ma, al di là di questo riferimento convenzionale, il Rapporto opera in una logica di “geografia variabile”, in relazione alle diverse scale entro le quali si collocano le problematiche trattate.

2. Milano, la Lombardia e L'Europa

Qualsiasi riflessione analitica e progettuale su una realtà come l'area metropolitana milanese non può che assumere come riferimento il contesto dei rapporti e delle relazioni internazionali.

Il Rapporto Preliminare articola le proprie argomentazioni su tre punti essenziali.

Competizione-integrazione tra grandi città e regioni urbane, in un quadro di crescente internazionalizzazione dei mercati e degli attori economici

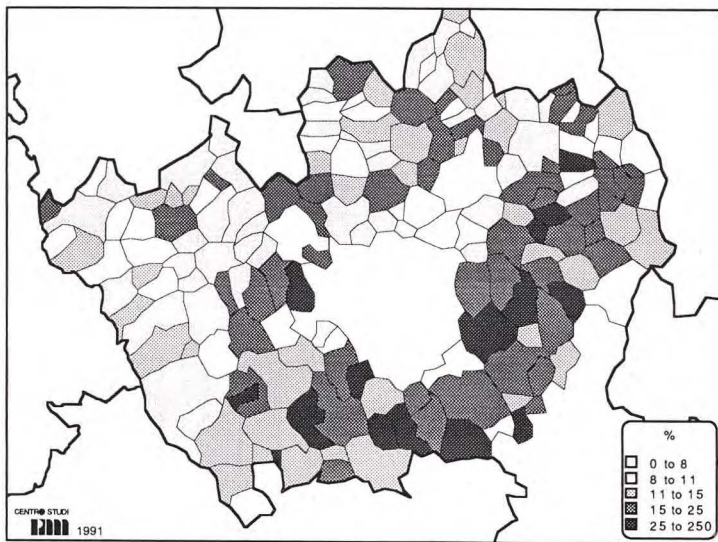
La competizione internazionale, che sarà ulteriormente accentuata dall'integrazione economica comunitaria, si gioca soprattutto attraverso un confronto diretto tra le grandi città e regioni urbane, ognuna delle quali è impegnata a innovare/rafforzare le funzioni strategiche dello sviluppo e a dotarsi di quelle infrastrutture che le permettano di essere un crocevia dei più importanti flussi di scambio di beni, servizi e informazioni a livello internazionale.

In questo clima competitivo, nel quale diventa cruciale l'azione dei governi locali (in Italia il tema è quello dei mutamenti organizzativi previsti dalla legge 142) le grandi città puntano a selezionare e attuare proprie strategie urbane (strategic planning), orientate al mercato (i bisogni non solo delle imprese, ma anche dei cittadini-utenti) e volte a rafforzare il proprio posizionamento ai livelli più elevati della rete internazionale di città (importanza dell'analisi/valorizzazione delle identità-specificità e dei vantaggi comparati di ogni singola area urbana).

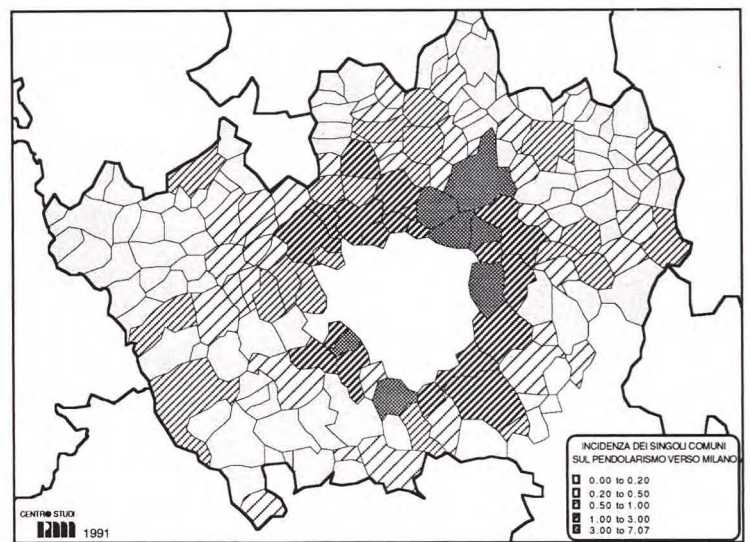
Milano sulla scena internazionale: punti di forza, elementi di debolezza.

Il ruolo di Milano e della sua area a livello nazionale e il suo essere porta principale dell'Italia sull'Europa sono fuori discussione.

La vera posta in gioco riguarda il ruolo di Milano come principale polarità urbana del Sud-Europa.



Viviendas construidas 1981-1988: efectos porcentuales sobre el stock 1981.



La incidencia en cada ayuntamiento de los desplazamientos pendulares con destino a Milán.

I punti di forza che la metropoli milanese deve saper valorizzare per competere con successo in questa direzione riguardano:

- La sua caratteristica di “metropoli direzionale completa”, per effetto della felice integrazione tra una robusta base industriale tecnologicamente avanzata e un terziario ad alto sviluppo;

- la collocazione geografica all’intersezione delle due grandi direttrici dello sviluppo europeo: la dorsale storica nord-sud e quella est-ovest, di più recente sviluppo e con maggiori indici di vitalità;

- la specializzazione nelle funzioni commerciali e fieristiche.

I punti di debolezza, rispetto ai quali è necessaria una forte azione di recupero, riguardano:

- Il rischio di marginalità della funzione finanziaria milanese rispetto alle principali piazze finanziarie europee e mondiali;

- le carenze di strutture congressuali, che collocano la metropoli lombarda al di sotto delle sue potenzialità nei settori del turismo d'affari;

- i ritardi nell’ammodernamento delle grandi infrastrutture di trasporto e di telecomunicazioni;

- performance e immagine negative in merito all’efficienza dei servizi pubblici e all’affidabilità del quadro normativo.

Una metropoli leader aperta sul sistema urbano regionale e integrata nella rete di città della Padania

Milano non è solo una grande metropoli, ma anche il centro di una regione urbana altamente sviluppata come la Lombardia e il nodo primario

polis europee, que tiene que ser valorizada a través de una estrategia global de apertura y de cooperación-integración según un modelo de tipo reticular.

El Area Metropolitana: transformaciones actuales y escenarios evolutivos

Es esta la parte más densa del Informe Preliminar, a través del cual no sólo se ha intentado comprender/interpretar los grandes cambios que se están realizando en la estructura socio-económica y territorial del área, sino sobre todo, se han puesto sobre la mesa algunas preguntas sobre el futuro y han sido “aventurados” posibles escenarios prospectivos.

Los cambios en la estructura demográfica

La tendencia actual, caracterizada por la disminución de la población residente en el conjunto del área metropolitana, debería estancarse, con una confirmación de 3,8 millones de habitantes en el año 2000 y un aumento hasta 4 millones en el año 2010.

Esto es el efecto de la reanudación de los flujos migratorios que cubrirán la falta de oferta de puestos de trabajo por parte de una población residente cada vez menos joven y más anciana.

La metrópolis se presentará cada vez más como sociedad compleja

Una sociedad:

- donde el clima fuertemente competitivo inducirá efectos de alejamiento en relación a los sujetos y a las funciones más débiles. Se deberá contrarrestar el riesgo del “desarrollo a dos velocidades”;
- en la que será necesario volver a crear los intereses, a veces contrastantes, de las varias poblaciones metropolitanas (residentes, no residentes, transeúntes);

- una sociedad que deberá garantizar de forma simultánea, por una parte la integración social de la mano de obra inmigrada y menos cualificada, y por la otra, la formación de figuras profesionales elevadas (con el imperativo de invertir en "materia gris");
- donde la cuestión de los ancianos pondrá en primerísimo plano la eficiencia de los servicios sociales como aquellos concernientes a la sanidad.

Nuevas exigencias de viviendas

Ha sido estimada la necesidad de construir nuevas viviendas con una media de 15.000 ÷ 17.000 unidades/año hasta el año 2000. Se necesitarán nuevas áreas y un número importante de viviendas tendrá que realizarse en la capital de la provincia (si se quiere superar el proceso de envejecimiento y abandono de la ciudad), incluyendo las inversiones en proyectos orgánicos de recuperación y revitalización de la periferia urbana.

El desarrollo del sistema económico-productivo milanés

Deberá ser apoyado por la eliminación de las barreras externas a las empresas que limitan su capacidad de competición, y, en general, deberá poder contar con un ambiente con alta calificación.

Se harán necesarias políticas territoriales coherentes, dirigidas a programar una oferta cualitativamente importante y diversificada de espacios productivos:

- por el centro tecnológico y por el barrio internacional de los negocios, dotados de modernos, y sofisticados servicios telemáticos;
- a los polos locales de desarrollo y a las actuaciones de apoyo al mantenimiento/nacimiento de pequeñas empresas de producción en el interior de los tejidos urbanos.

Milán y el Area Metropolitana deberán sustentar las funciones estratégicas del desarrollo

Se trata de funciones concernientes al sistema universitario, los parques tecnológicos (los lugares de integración entre formación-investigación y producción), el sistema ferial de congresos la valorización de aquel rico patrimonio artístico y cultural del que está dotada la metrópolis milanese.

Habrà un fuerte aumento de la demanda de transporte de personas y mercancías

Esto significa que el Area milanese, si no quiere la parálisis, deberá hacer frente a dos imperativos:

- modificar radicalmente su modelo de organización de los transportes (¡pero también su organización territorial!), recuperando los retrasos estructurales en la vertiente del transporte colectivo;
- desarrollar programas ambiciosos de inversión en infraestructuras también con la colaboración de recursos privados y mirar hacia la racionalización/cualificación de la oferta de servicios de movilidad.

La permanencia de fenómenos de crecimiento urbano

También, en una perspectiva de desarrollo cuantitativamente moderado, es previsible que el Area milanese se enfrentará al problema de la transformación de nuevos suelos agrícolas para usos urbanos. De hecho, aunque se deberían reducir a la mitad los niveles de crecimiento urbano

de una rete di città di rango nazionale-internazionale (Torino, Genova, Bologna, Venezia).

Questa condizione è certamente un "vantaggio competitivo", rispetto alla collocazione di altre metropoli europee, che va valorizzato attraverso una strategia globale di apertura e di cooperazione-integrazione secondo un modello di tipo reticolare.

3. L'area metropolitana: Trasformazioni in atto e scenari evolutivi

E' questa la parte più consistente del Rapporto Preliminare, attraverso la quale non solo si è cercato di capire/interpretare i grandi mutamenti in atto nella struttura socio-economica e territoriale dell'area, ma soprattutto si sono posti sul tappeto alcuni interrogativi sul futuro e sono stati "azzardati" dei possibili scenari prospettici.

Ne accenniamo brevemente.

I cambiamenti della struttura demografica

La tendenza attuale, caratterizzata dal calo della popolazione residente nel complesso dell'area metropolitana, dovrebbe arrestarsi, con una conferma dei 3,8 milioni di abitanti all'anno 2000 e un incremento a 4,0 milioni nel 2010.

Ciò per effetto di una ripresa dei flussi migratori che andranno a coprire le carenze di offerta di posti-lavoro da parte di una popolazione insediata sempre meno giovane e più anziana.

La metropoli si confermerà sempre più come società complessa

Una società:

- Dove il clima fortemente competitivo indurrà effetti di spiazzamento nei confronti dei soggetti e delle funzioni più deboli. Occorrerà contrastare il rischio dello "sviluppo a due velocità";
- dove sarà necessario ricomporre gli interessi, spesso contrastanti, delle varie popolazioni metropolitane (residenti, pendolari, city users);
- una società che dovrà contemporaneamente garantire da una parte l'integrazione sociale della forza lavoro immigrata e meno qualificata, dall'altra la formazione di figure professionali elevate (con l'imperativo di investire in "materia grigia");
- dove la questione degli anziani porrà in primissimo piano l'efficienza di servizi sociali come quelli riguardanti la sanità.

Nuove esigenze abitative

E' stata stimata la necessità di costruire nuovi alloggi con una media di 15.000 - 17.000 unità/anno da qui al 2000. Occorreranno nuove aree e una quota consistente di abitazioni dovrà essere realizzata nel capoluogo (se si vuol contrastare il processo in atto di invecchiamento a spopolamento della

città), inserendo gli interventi in progetti organici di recupero e rivitalizzazione della periferia urbana.

Lo sviluppo del sistema economico-produttivo milanese

Dovrà essere sostenuto attraverso la rimozione di quei vincoli esterni alle imprese, che ne limitano la capacità concorrenziale, e, più in generale, dovrà poter contare su un ambiente globale ad alta qualificazione.

Si renderanno necessarie coerenti politiche territoriali, volte a programmare un'offerta qualitativamente consistente e diversificata di spazi produttivi:

- Dal centro tecnologico e dal quartiere internazionale d'affari, dotati di moderni e sofisticati servizi telematici;
- ai poli locali di sviluppo e agli interventi di sostegno alla permanenza/nascita di piccole imprese di produzione all'interno dei tessuti urbani.

Milano e l'area metropolitana dovranno sostenere le funzioni strategiche dello sviluppo

Si tratta delle funzioni riguardanti il sistema universitario, i parchi tecnologici (i luoghi dell'integrazione tra formazione-ricerca e produzione), il sistema fieristico-congressuale, la valorizzazione di quel ricco patrimonio artistico e culturale di cui è dotata la metropoli milanese.

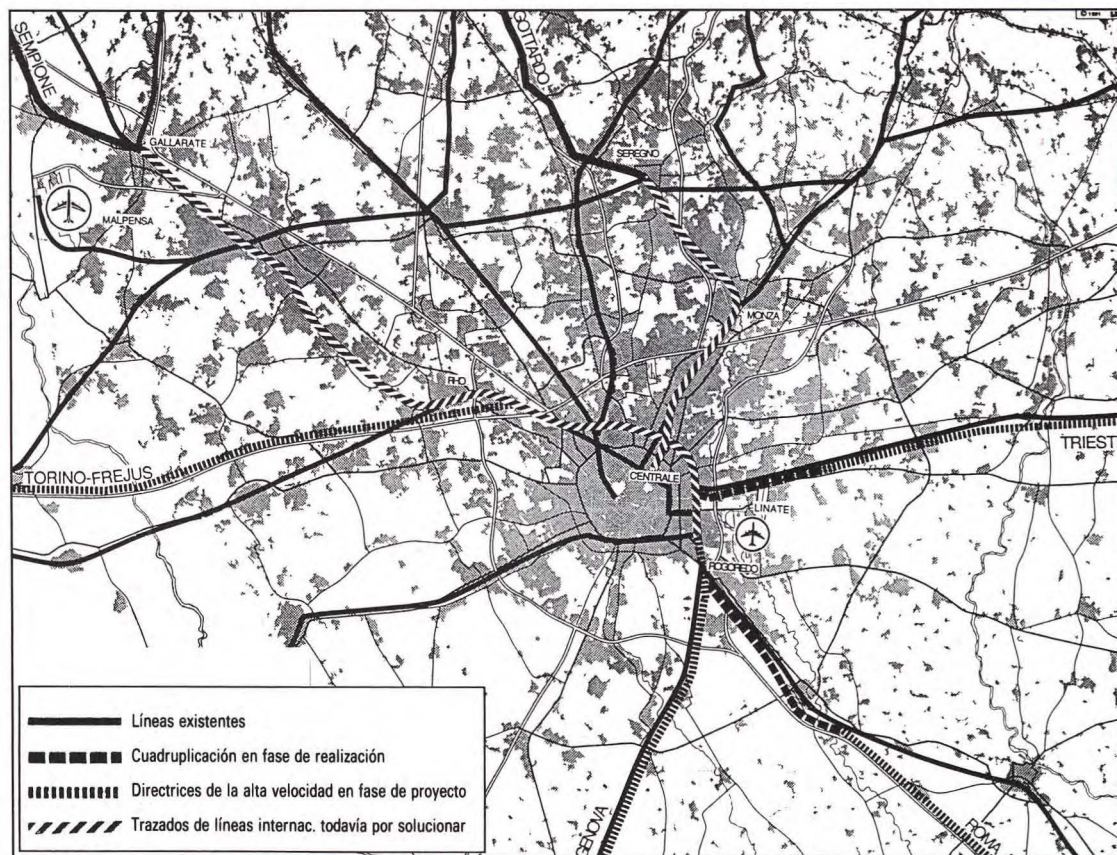
Ci sarà un forte incremento della domanda di trasporto di persone e merci

Ciò significa che l'area milanese, se non vorrà rischiare la paralisi, deve far fronte a due imperativi:

- Modificare radicalmente il proprio modello di organizzazione dei trasporti (ma anche di organizzazione territoriale!), recuperando i ritardi strutturali sul versante del trasporto collettivo;
- attuare programmi ambiziosi di investimento in infrastrutture anche attraverso il coinvolgimento di risorse private e puntare ad una razionalizzazione/qualificazione dell'offerta dei servizi di mobilità.

Il permanere dei fenomeni di crescita urbana

Anche in una prospettiva di sviluppo quantitativamente contenuto, è prevedibile che l'area milanese si troverà di fronte al rilevante problema della trasformazione di nuovi suoli agricoli per usi urbani. Difatti, se anche si dovessero dimezzare i trend di crescita urbana registrati negli anni '80, la campagna si troverebbe comunque a cedere alla città aree pari a 3-4 milioni di mq/anno.



CUADRO 3. EL ESTADO DE LA URBANIZACIÓN EN 1989

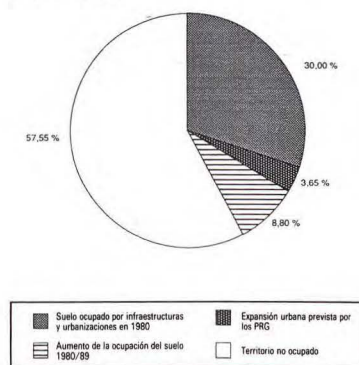
	Terreno ocupado		Terreno no ocupado		Total superficie territorial	
	ha.	%	ha.	%	ha.	%
Milán	12.608	69,38	5.566	30,62	18.174	100
Otros municipios	53.097	29,97	124.100	70,03	177.198	100
Total área metropolitana	65.706	33,63	129.866	66,37	195.372	100

CUADRO 4. TERRENO OCUPADO POR INFRAESTRUCTURAS Y URBANIZACIONES (1980-89)

	Situación en 1980 ha.	Situación en 1989 ha.	Incremento 1980-89	
			ha.	%
Milán	12.107	12.608	502	4,14
Otros municipios	46.482	53.097	6.615	14,23
Total área metropolitana	58.589	65.706	7.117	12,15

Ocupación del terreno en 1989 (valores porcentuales.)

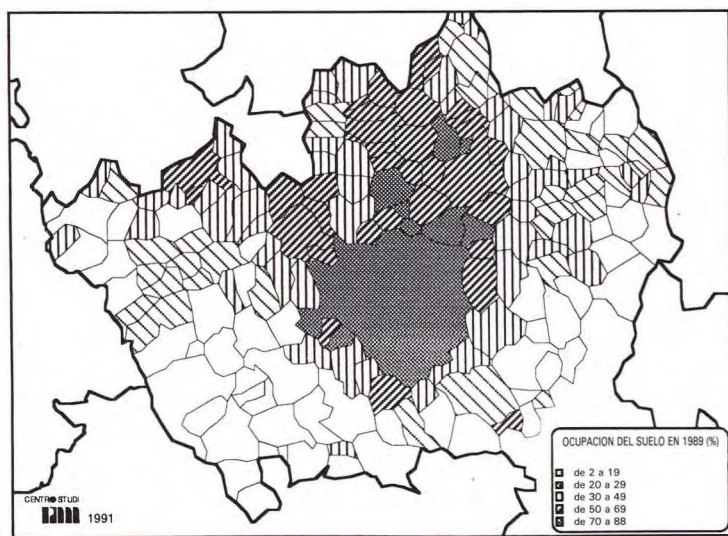
Estado de la ocupación del suelo en el área metropolitana.



Las conexiones ferroviarias internacionales: proyectos en curso y programas futuros.

CUADRO 5. CONFRONTACION ENTRE SITUACION ACTUAL Y PREVISIONES DEL P.R.G.

	Situación en 1989 Suelo ocupado por infraestructuras y urbanizaciones ha.	Previsiones P.R.G.			
		Expansión urbana		suelo urbanizado y urbanizable	
		ha.	sobre 1989	ha.	% sobre total territorio
Milán	12.608	1.616	12,82	14.225	78,27
Otros municipios	53.097	15.593	29,37	68.691	38,76
Total área metropolitana	65.706	17.210	26,19	82.916	42,44



registrados en los años 80, el campo tendría siempre que ceder a la ciudad áreas de 3-4 millones de m²/año.

Un escenario ambiental preocupante

Es demasiado fácil prever que todo esto pondrá a prueba el ecosistema urbano y metropolitano: los nuevos grandes problemas se unirán a los viejos problemas no resueltos, a causa de los cuales el territorio milanés ha sido declarado "área de grave riesgo de crisis ambiental".

No es exagerado afirmar que en el futuro de Milán y de su área metropolitana hay una contradicción abierta entre la oportunidad de ser capital del sur de Europa y el riesgo de un síndrome de crisis ambiental.

¿Cómo resolver esta contradicción?

- son necesarios urgentes recursos financieros en la obra de mejora ambiental (los 5.000.000 millones de liras, muy teóricos, del Plan Ruffolo son sólo una parte), pero también, innovación tecnológica, instrumentos normativos y política fiscal capaces de incidir sobre los procesos productivos y sobre los modelos de consumo;

- son necesarias señales fuertes en el sentido de la reestructuración ecológica de la ciudad y del territorio.

Si los procesos de urbanización continuaran con la misma intensidad que se ha registrado en los últimos decenios, en dos generaciones nos encontraríamos con otra área metropolitana superpuesta a la actual. Esto es, sin duda, una perspectiva insostenible.

Esto tiene que llevar a reflexionar sobre que no es suficiente programar de forma racional el crecimiento, sino que es necesario programar con conocimiento de causa que el crecimiento tiene que ser limitado. De aquí los conceptos de "umbral compatible" en los procedimientos de urbanización y de la "perennidad del verde" que el Informe Preliminar ha introducido en las estrategias territoriales propuestas.

Hacia un proyecto estratégico para el Área Metropolitana

¿Cuáles son los objetivos generales?

Los objetivos, que el informe preliminar pone en evidencia y que se consideran como expresión de las expectativas y de las necesidades de la sociedad milanese en su conjunto, tienen la siguiente finalidad:

- promover el desarrollo económico del área para reforzar su papel en el marco de la competición internacional (Milán capital del sur de Europa);
- mejorar el nivel de vida de los milaneses;
- potenciar y modernizar las dotaciones infraestructurales del área;
- sanear el ecosistema metropolitano;
- garantizar la cohesión social en el interior del área y una relación de solidaridad con el resto del país.

Son objetivos generales, pero que evidencian bien cómo el área milanese se encuentra ante dos desafíos decisivos: el desafío de la competición internacional y el de la calidad de vida. Ganar ambos desafíos, actuar para que el desarrollo pueda encauzarse hacia itinerarios social y ambientalmente sostenibles no es ciertamente una empresa fácil, sin embargo sería imposible si la colectividad renunciase a la creación de un proyecto para su propio futuro y de unas reglas aptas a incidir en el mercado, en función de la equidad y no sólo de la eficiencia.

¿Qué proyecto territorial? Primeras indicaciones para el esquema del Plan Director

¿Cómo traducir en el espacio y en el tiempo los objetivos generales antes indicados?

El Informe Preliminar se esfuerza por dar respuesta a este interrogante y pone la atención en una serie de propuestas y orientaciones alrededor de tres puntos fundamentales:

Uno escenario ambiental inquietante

E' fin troppo facile prevedere che tutto ciò metterà a dura prova l'ecosistema urbano e metropolitano: nuovi gravi problemi si aggiungeranno ai vecchi problemi irrisolti, a causa dei quali il territorio milanese è stato dichiarato "area di rilevante rischio di crisi ambientale".

Non è esagerato affermare che nel futuro di Milano e della sua area metropolitana c'è una contraddizione aperta tra l'opportunità di essere capitale del Sud-Europa e il rischio della sindrome da crisi ambientale.

Come risolvere tale contraddizione?

- Sono necessarie urgenti risorse finanziarie nell'opera di risanamento ambientale (i 5000 miliardi, per altro molto teorici, del Piano Ruffolo sono solo una parte), ma anche, ricerca, innovazione tecnologica, strumenti normativi e di politica fiscale in grado di incidere sui processi produttivi e sui modelli di consumo.

- Sono necessari segnali forti nel senso della ristrutturazione ecologica della città e del territorio.

Se i processi di urbanizzazione dovessero continuare con l'intensità registrata negli ultimi decenni, nel giro di due generazioni ci troveremo con un'altra area metropolitana sovrapposta a quella attuale. Il che è francamente una prospettiva insostenibile.

Ciò deve indurre a riflettere che non basta programmare in modo razionale la crescita, ma occorre programmare nella consapevolezza che la crescita non può che essere limitata.

Da qui i concetti di "soglia compatibile" nei processi di urbanizzazione e della "perennità del verde" che il Rapporto Preliminare ha introdotto nelle strategie territoriali proposte.

4. Verso un progetto strategico per l'area metropolitana

Quali obiettivi generali?

Gli obiettivi, che il Rapporto Preliminare mette in evidenza e che sono ritenuti espressione delle attese e dei bisogni della società milanese nel suo complesso, hanno la seguente formulazione:

- Promuovere lo sviluppo economico dell'area per rafforzarne il ruolo nel quadro della competizione internazionale (Milano-capitale del sud-Europa);
- migliorare il quadro di vita dei milanesi;
- potenziare e modernizzare la dotazione infrastrutturale dell'area;
- risanare l'ecosistema metropolitano;
- garantire la coesione sociale all'interno dell'area e un rapporto di solidarietà con il resto del Paese.

Sono formulazioni certamente generali, ma che ben evidenziano come l'area milanese si trovi di fronte a due sfide entrambe decisive: la sfida della competizione internazionale e quella della qualità della vita.

Vincere entrambe le sfide, operare affinché lo sviluppo possa dispiegarsi lungo itinerari socialmente e ambientalmente sostenibili, non è certamente impresa facile, ma sarebbe addirittura impossibile se la collettività rinunciasse a dotarsi di un progetto per il proprio futuro e di regole in grado di incidere sul mercato, in funzione dell'equità e non solo dell'efficienza.

Quale progetto territoriale? Prime indicazioni per lo schema di piano direttore

Come tradurre nello spazio e nel tempo gli obiettivi generali prima indicati?

Il Rapporto Preliminare si sforza di dare risposta a questo interrogativo e pone all'attenzione una serie di proposte e orientamenti attorno a tre punti essenziali:

- Il nuovo disegno infrastrutturale, come condizione per l'efficienza del sistema urbano e metropolitano;
- le strategie di tutela e valorizzazione ambientale per uno sviluppo compatibile;
- le linee di forza e progetti strategici per la riorganizzazione policentrica dello spazio urbano e metropolitano.

5. Il nuovo disegno infrastrutturale

L'area metropolitana potrà funzionare come un'unica città, aperta alla più vasta città di Lombardia e inserita nelle grandi reti dell'interscambio culturale, commerciale e tecnologico a livello internazionale, solo se gli abitanti e gli utenti della città, nonché le imprese che vi operano o che intendono operarvi potranno soddisfare in modo sempre più moderno ed efficiente un'esigenza primaria come quella di spostarsi e di movimentare beni materiali e immateriali (dati, conoscenze, informazioni).

Per quanto riguarda le infrastrutture di trasporto la svolta dovrà basarsi su due opzioni fondamentali: la prima riguarda la necessità di riequilibrare decisamente il modello di trasporto a favore del mezzo collettivo, in quanto quello attuale, dominato dal mezzo individuale, si è rivelato una delle principali cause della crisi urbana, per la sua non compatibilità ecologica. La seconda riguarda la necessità di concepire ed utilizzare il nuovo disegno infrastrutturale come elemento ordinatore fondamentale di una migliore organizzazione dello spazio urbano e metropolitano.

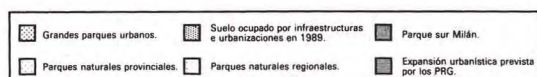
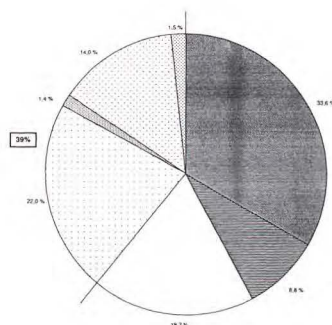
- el nuevo diseño infraestructural, como condición para la eficiencia del sistema urbano y metropolitano;
- las estrategias de tutela y valoración ambiental para un desarrollo compatible;
- las líneas de fuerza y proyectos estratégicos para la reorganización policéntrica del espacio urbano y metropolitano.

El nuevo diseño infraestructural

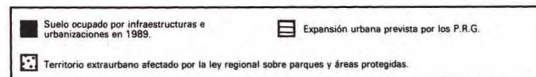
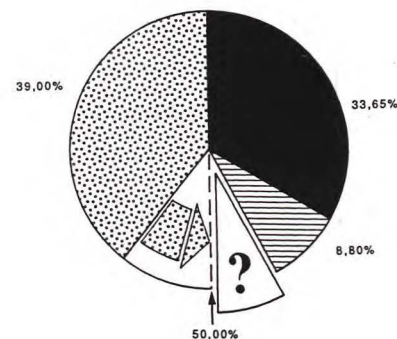
El área metropolitana podrá funcionar como una única ciudad, abierta a la mayor ciudad de Lombardía e inserta en las grandes redes del tráfico cultural, comercial y tecnológico a nivel internacional, sólo si los habitantes y los usuarios de la ciudad, además de las empresas que allí actúan o que tienen la intención de actuar, pueden satisfacer de manera siempre más moderna y eficiente una exigencia primaria como la de moverse y mover bienes materiales e inmateriales (datos, conocimientos, informaciones).

Por lo que respecta a las infraestructuras de transporte, el cambio deberá basarse sobre dos opciones fundamentales: la primera concierne a la necesidad de reequilibrar de forma decisiva el modelo de transporte en favor del medio colectivo, ya que el actual, dominado por el medio individual, se ha demostrado una de las principales causas de la crisis urbana, por su incompatibilidad

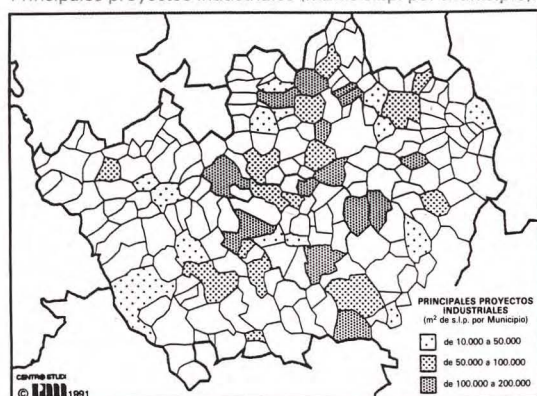
Confrontación entre zonas urbanizadas y zonas de protección ambiental.



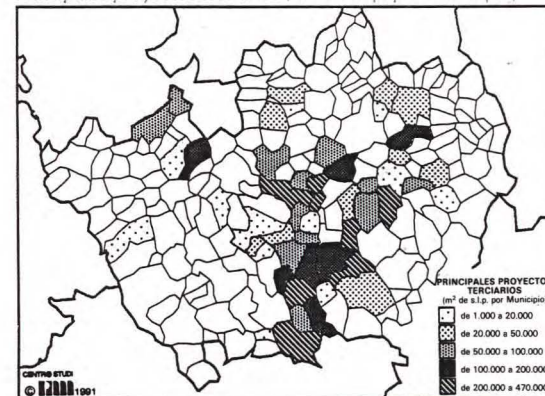
Limitar el crecimiento urbanístico y el consumo del terreno. ¿Cuál es el límite compatible?



Principales proyectos industriales (m² de s.l.p. por Municipio).



Principales proyectos terciarios (m² de s.l.p. por Municipio).



ecológica. La segunda concierne a la necesidad de concebir y utilizar el nuevo diseño infraestructural como elemento ordenador fundamental de una mejor organización del espacio urbano y metropolitano.

El Informe Preliminar pone el acento en tres cuestiones concernientes a la gran armadura infraestructural: el nuevo sistema tangencial, destinado a garantizar una mejor interconexión de los grandes itinerarios autoviales y a volver a dar funcionalidad al actual para las conexiones locales; la realización del Servicio Ferroviario regional; la definición del sistema de alta velocidad ferroviaria.

En la posibilidad de Milán como nudo importante de la red europea de alta velocidad, se sustenta la idea de una especialización de líneas rápidas y de la creación de estaciones en condición de crear en el territorio nuevas polarizaciones alternativas (las estaciones de inicio en Rogoredo y Pero-Rho, además de la conexión con el aeropuerto intercontinental de Malpensa).

En el sector del transporte de mercancías y de la logística se confirma la importancia de los centros intermodales de Segrate y Lacchiarella.

Por lo que respecta al transporte local, la estructura base sigue siendo el Servicio Ferroviario Regional (que tiene su fuerza en el "passante" en Milán), aunque se necesita cuanto antes volver a definir los contenidos estratégicos y, sobre todo, operativos, haciendo que la entrada en escena de la alta velocidad no constituya un vínculo, sino al contrario una oportunidad para su concreta realización.

Esta estructura de base deberá ser integrada por la potenciación de las líneas de metro, coincidiendo con la parte más densa de la población.

Las estrategias ambientales

En las aspiraciones y en las necesidades de los ciudadanos metropolitanos, la calidad ambiental ocupa un papel de primerísimo plano: por otra parte una ciudad degradada desde el punto de vista ambiental no sería ni atractiva ni competitiva. Por este motivo, el ambiente constituye un vínculo y al mismo tiempo un valor respecto al cual valorar cada hipótesis de desarrollo.

A través del Informe Preliminar se ha intentado construir, en una tabla apropiada, un balance ecológico-territorial del área metropolitana, del cual surge con evidencia un estado de profundo malestar.

Pero es sobre todo el balance del uso del suelo lo que estimula a hacer una reflexión de fondo. Hoy el 43% del territorio metropolitano está ocupado por instalaciones urbanas existentes y previstas por los Planes de regulación urbana municipales. Estos porcentajes están destinados a aumentar.

Frenar lo más posible este aumento y gobernar las lógicas de localización es un deber primordial del Plan. Por el contrario, siempre actualmente, el 39% del mismo territorio está tutelado por zonas verdes, ya que está destinado a parques y áreas protegidas. El Informe espera un aumento de este porcentaje, previendo la integración del diseño del verde metropolitano con la ampliación del cinturón agrícola y la construcción de una "trama verde" que compenetre los últimos espacios abiertos de la concentración urbanística del Norte de Milán.

¿Qué equilibrio es posible entre las dos cantidades en juego?

El Informe no se atreve a dar una respuesta a este interrogante, pero invita a ponerse ante una perspectiva estratégica que tome como valor irrenunciable para el área metropolitana la perennidad de las grandes zonas agrícolas y verdes, y defina, sobre todo en función de este valor, un umbral compatible en el que volver a conducir los procesos de nueva urbanización y de consumo del suelo.

Una perspectiva de esta naturaleza está cargada de implicaciones operativas para las planificaciones. El Informe subraya algunas:

Il Rapporto Preliminare pone l'accento su tre questioni riguardanti la grande armatura infrastrutturale: il nuovo sistema tangenziale, destinato a garantire una miglior interconnessione dei grandi itinerari autostradali e a ridare funzionalità a quello attuale ai fini dei collegamenti locali; la realizzazione del Servizio Ferroviario Regionale; la definizione del sistema dell'alta velocità ferroviaria.

Nella prospettiva di Milano come nodo importante della rete europea di alta velocità, viene sostenuta l'idea di una specializzazione delle linee veloci e della creazione di stazioni in grado di creare sul territorio nuove polarizzazioni alternative (le stazioni di porta a Rogoredo e Pero-Rho, nonché la connessione con l'aeroporto intercontinentale di Malpensa).

Nel settore del trasporto merci e della logistica viene confermata l'importanza dei centri intermodali di Segrate e Lacchiarella.

Per quanto riguarda il trasporto locale, la struttura portante rimane il Servizio Ferroviario Regionale (che ha il suo perno nel "passante" in Milano), anche se occorre al più presto ridefinirne i contenuti strategici e soprattutto operativi, facendo in modo che l'entrata in scena dell'alta velocità non costituisca un vincolo, ma al contrario un'opportunità per la sua concreta realizzazione.

Tale struttura portante dovrà essere integrata dal potenziamento della rete delle linee metropolitane in coincidenza della parte più densa dell'agglomerazione.

6. Le strategie ambientali

Nelle aspirazioni e nei bisogni dei cittadini metropolitani la qualità ambientale occupa un ruolo di primissimo piano: d'altra parte una città degradata ambientalmente non sarebbe in grado di essere attrattiva e competitiva.

Per questo motivo l'ambiente costituisce un vincolo e al contempo un valore rispetto al quale valutare ogni ipotesi di sviluppo.

Attraverso il Rapporto si è tentato di costruire, in una apposita tavola, un bilancio ecologico-territoriale dell'area metropolitana, dal quale emerge con netta evidenza uno stato di profondo malessere.

Ma è soprattutto il bilancio dell'uso del suolo a stimolare alcune riflessioni di fondo.

Oggi il 43% del territorio metropolitano è occupato da attrezzature e insediamenti urbani esistenti e previsti dai Piani Regolatori Comunali. Si tratta di una percentuale destinata ad incrementare.

Contenere il più possibile tale incremento è occupato da attrezzature e insediamenti urbani esistenti e previsti dai Piani Regolatori Comunali. Si tratta di una percentuale destinata ad incrementare.

Contenere il più possibile tale incremento e governarne le logiche localizzative è compito primario del Piano.

Per contro, sempre ad oggi, il 39% dello stesso territorio è tutelato a verde in quanto destinato a parchi ed aree protette. Il Rapporto auspica un incremento di tale percentuale, prevedendo di integrare il disegno del verde metropolitano con l'ampliamento della cintura agricola e la costituzione di una "trama verde" che compenetri gli ultimi spazi aperti della densa conurbazione del nord-Milano.

Quale equilibrio è possibile e auspicabile tra le due quantità in gioco?

Il Rapporto non azzarda una propria risposta a tale interrogativo, ma invita a porsi in una prospettiva strategica che assuma come valore irrinunciabile per l'area metropolitana la perennità delle grandi aree agricole e a verde e definisca, soprattutto in funzione di tale valore, una soglia compatibile, entro la quale ricondurre i processi di nuova urbanizzazione e di consumo di suolo.

Una simile prospettiva è carica di implicazioni operative per la pianificazione. Il Rapporto ne sottolinea alcune:

- Spostare l'asse della dinamica urbana verso il recupero delle aree già urbanizzate attraverso ampi processi di ricomposizione urbana, che utilizzino soprattutto quella straordinaria risorsa che è costituita dalle aree dismesse;

- disincentivare quelle scelte e quei modelli insediativi che determinano dispersione e spreco di suolo;

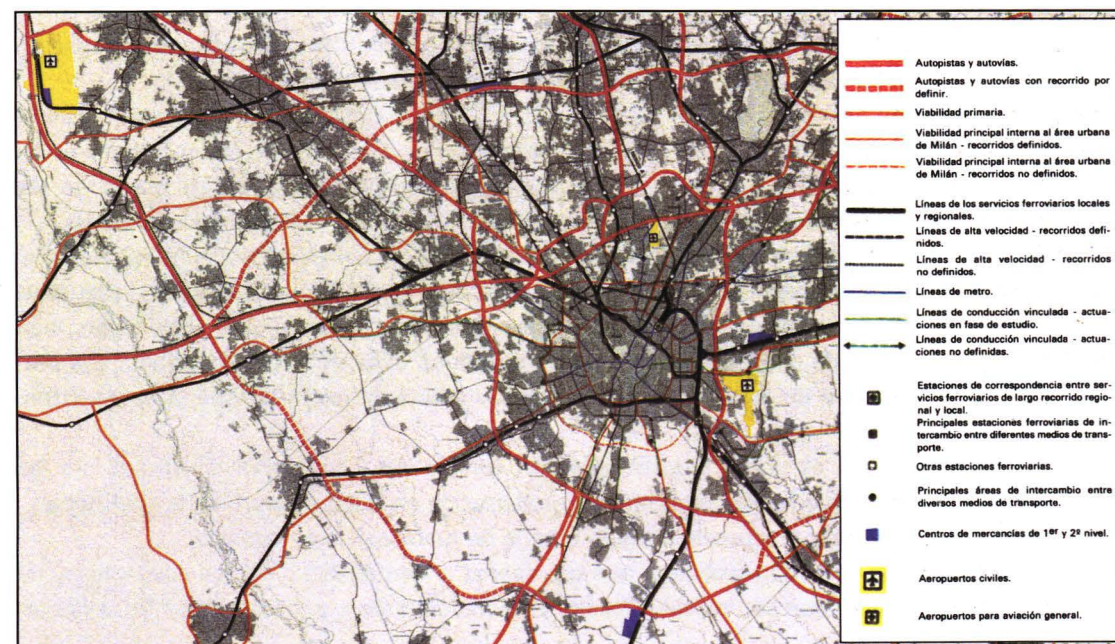
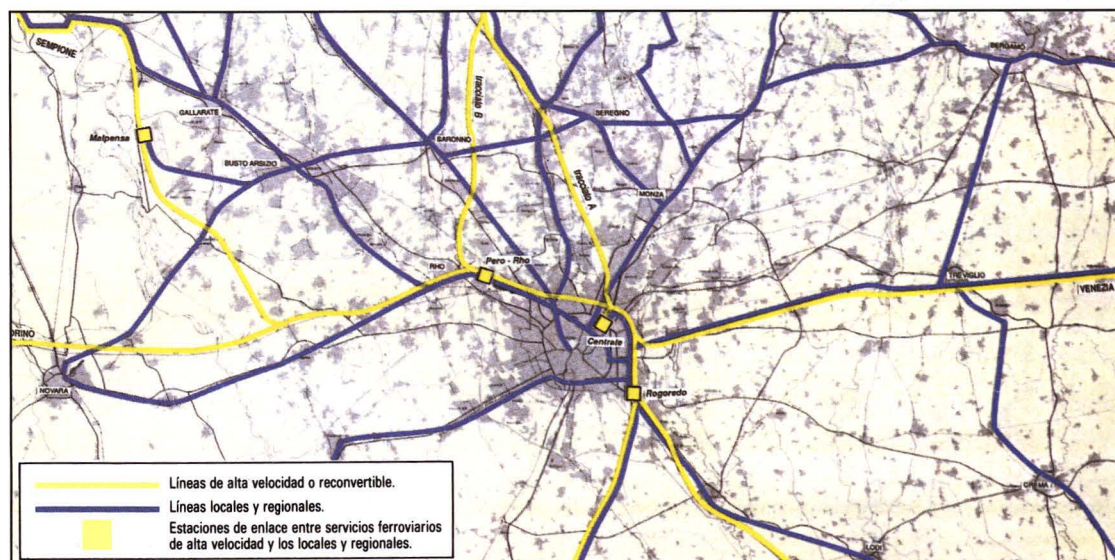
- attuare politiche attive e di promozione nei confronti di interventi non banali, in aree che abbiano le caratteristiche della minor compromissione ambientale e della maggior integrazione con le linee di forza e i punti intermodali del trasporto pubblico, con l'obiettivo di attrarre la domanda insediativa e produrre effetti strutturanti ai fini della riorganizzazione complessiva del sistema insediativo;

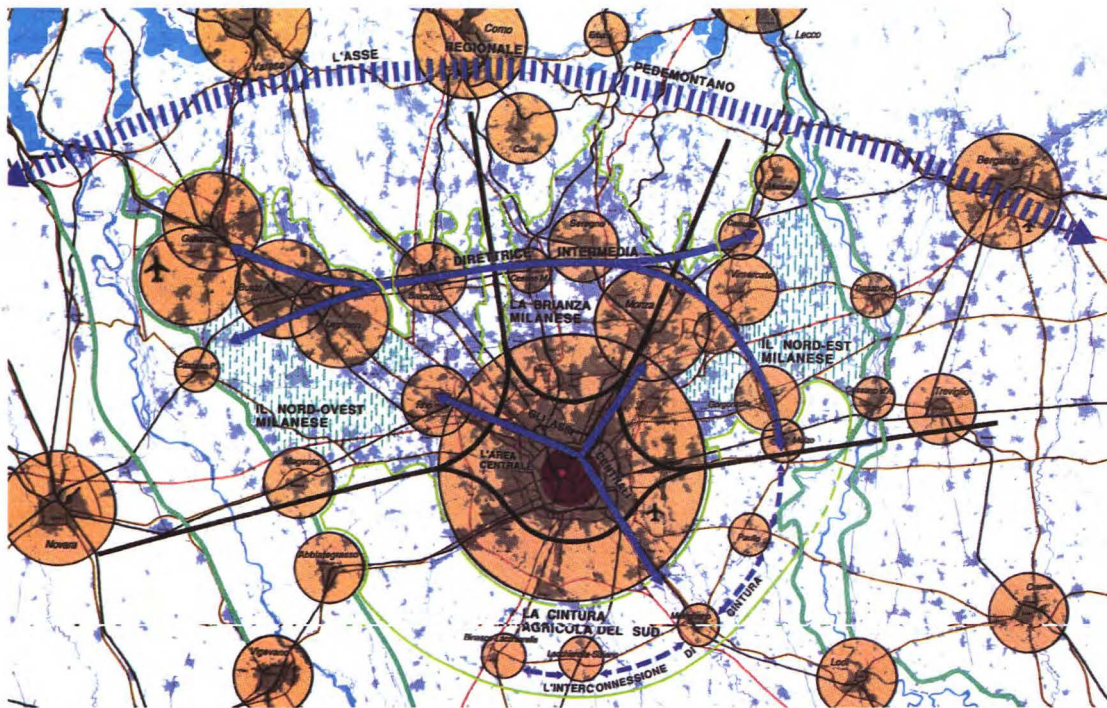
- rafforzare ed estendere l'azione di tutela e di valorizzazione di quei territori verdi che costituiscono il patrimonio ambientale dell'area metropolitana, indisponibile per la nuova urbanizzazione.

7. La riorganizzazione policentrica dello spazio urbano e metropolitano

7.1. Il policentrismo metropolitano come condizione di equità e di funzionalità

Quali sono le motivazioni e quali i criteri ispiratori di un'organizzazione policentrica dell'area metropolitana in una strategia globale di apertura e integrazione a scala regionale e internazionale?





Propuesta de plan director territorial del área milanese. Informe preliminar. El área metropolitana como espacio abierto sobre el sistema urbano regional. Subsistemas territoriales y puntos básicos del desarrollo.

- mover el eje de la dinámica urbana hacia la recuperación de las áreas ya urbanizadas, a través de amplios procesos de recomposición urbana, que utilicen sobre todo aquel extraordinario recurso que está constituido por las áreas en desuso;
- desincentivar aquellas elecciones y aquellos modelos de instalaciones que suponen dispersión y derroche de suelo;
- desarrollar políticas activas y de promoción en relación a las actuaciones interesantes, en áreas que no tengan grandes problemas ambientales y con mayor integración con las líneas de fuerza y los puntos intermodales del transporte público, con el objetivo de atraer la demanda de inversión y producir efectos estructurantes al fin de la reorganización total del sistema de instalaciones;
- reforzar y extender la acción de tutela y valorización de aquellos territorios verdes que constituyen el patrimonio ambiental del área metropolitana, indispensable para la nueva urbanización.

La reorganización policéntrica del espacio urbano y metropolitano

El policentrismo, la situación policéntrica del espacio metropolitano como condición de equidad y de funcionalidad

¿Qué motivaciones y qué criterios inspiran la organización policéntrica del área metropolitana en una estrategia global de apertura e integración a escala regional e internacional?

Estas motivaciones y criterios hay que encontrarlas en la constatación de que la actual organización del área metropolitana determina situaciones siempre más evidentes de disfunción del sistema y de sus desigualdades, en términos de posibilidades-oportunidades por parte de las poblaciones y de las empresas para poder disfrutar plenamente de las ventajas metropolitanas.

El hecho de que las aglomeraciones metropolitanas se hayan formado, dejando invariable el modelo histórico monocéntrico, y el hecho de que a la descentralización residencial e industrial no haya seguido una descentralización adecuada de servicios y de funciones cualificadas, han determinado la creación de un nuevo tejido urbano periférico débilmente estructurado, y la pérdida de rol y de identidad de la red de los pequeños y medianos centros urbanos preexistentes.

Pero, a pesar de esto, es sobre todo el grado de congestión y saturación alcanzado por las áreas centrales lo que hace que sea necesaria una modificación en la estructura urbana y territorial.

El policentrismo, por tanto, responde al doble criterio de funcionalidad y equidad.

Junto al corazón del área metropolitana, que representa la centralidad histórica cuyo valor y rol son indiscutibles, tendrán que ser individualizados y valorados otros puntos de apoyo de la red urbana.

Tali motivazioni e criteri vanno colti soprattutto nella constatazione che l'attuale organizzazione dell'area metropolitana determina situazioni sempre più evidenti di disfunzione del sistema e di sperequazioni, in termini di possibilità-opportunità da parte delle popolazioni e delle imprese di poter usufruire pienamente dei vantaggi metropolitani.

Il fatto che l'agglomerazione metropolitana si sia formata, lasciando sostanzialmente immutato il modello storico monocentrico, e il fatto che al decentramento residenziale e industriale non abbia fatto seguito un decentramento adeguato di servizi e di funzioni qualificati hanno determinato la creazione di un nuovo tessuto urbano periferico debolmente strutturato e la perdita di ruolo e di identità della rete dei piccoli e medi centri urbani preesistenti.

Ma, a parte ciò, è soprattutto il grado di congestione e saturazione raggiunto dalle aree centrali a rendere necessaria una modificazione nella struttura urbana e territoriale.

Il policentrismo risponde dunque al duplice criterio di funzionalità e di equità

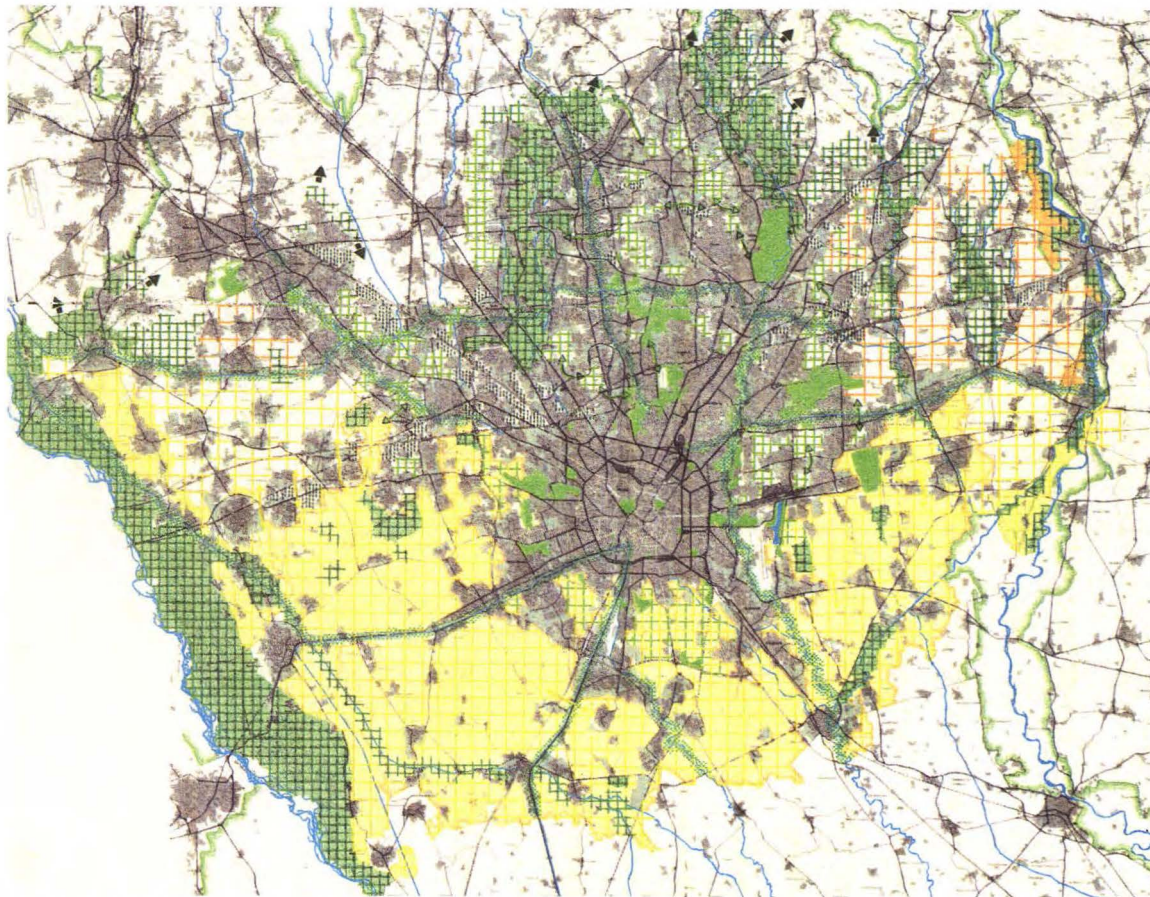
Accanto al cuore dell'area metropolitana, che rappresenta la centralità storica e il cui valore e ruolo sono fuori discussione, dovranno essere individuati e valorizzati ulteriori punti di appoggio della rete urbana.

Non ci potrà essere ovviamente un'equivalenza dei punti di appoggio; la loro diversa posizione gerarchica determinerà centralità maggiori o minori, ma tutti dovranno essere attivi nel determinare i nuovi livelli di complessità dello spazio urbano e metropolitano. Una complessità le cui regole di funzionamento e di governo dovranno sempre più basarsi su rapporti di interdipendenza e di cooperazione.

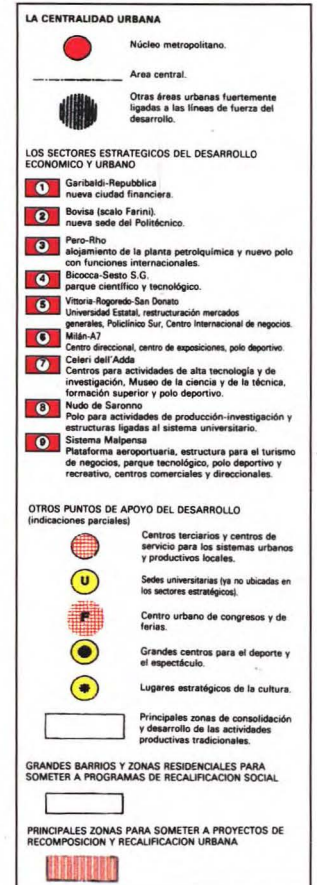
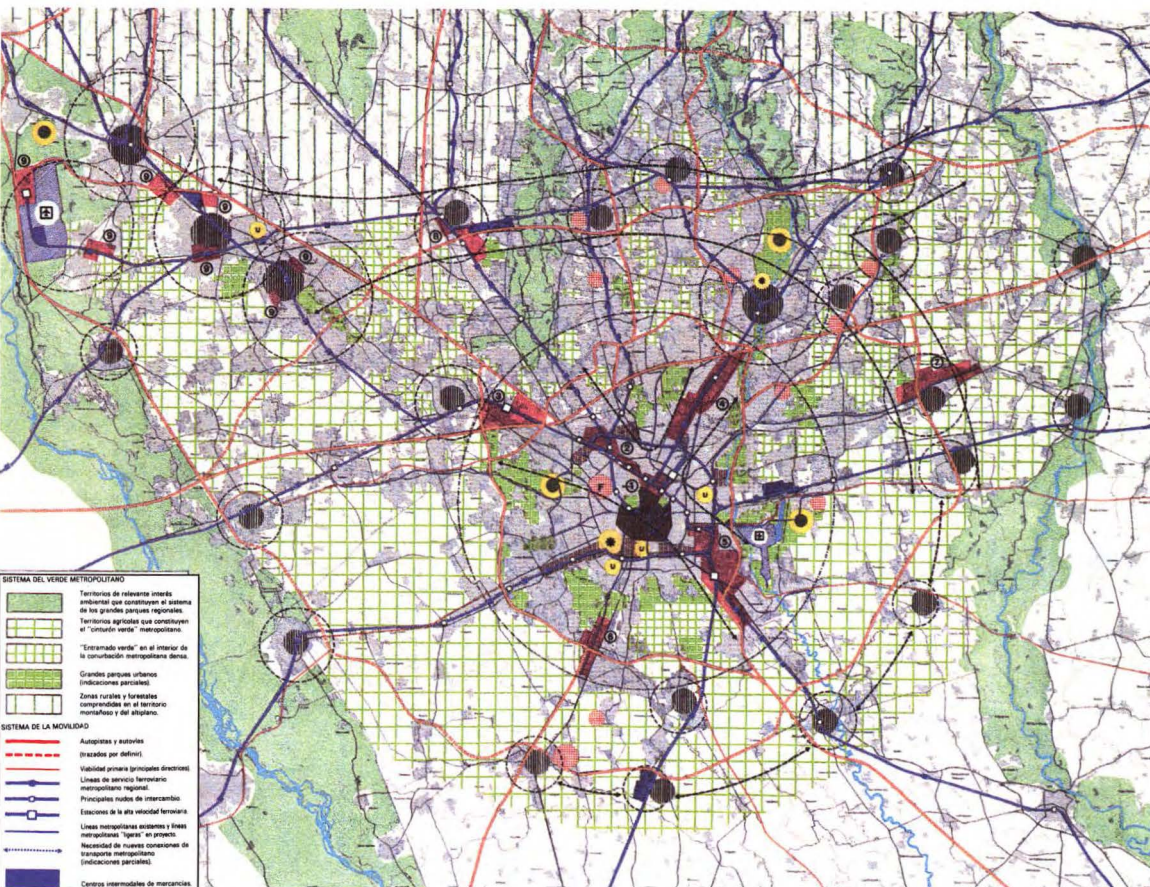
Le dinamiche insediative in atto si muovono in una duplice direzione: da una parte determinano una spinta selettiva di attività e funzioni pregiate verso il centro, con effetti indesiderati di alterazione della composizione sociale e di congestione delle aree centrali; dall'altra alimentano ulteriori processi di decentramento spontaneo e di crescita urbana degenerativa, che tendono a perpetuare le condizioni di "non città" di tanta parte dell'agglomerazione metropolitana e a dissipare le scarse risorse ambientali disponibili.

In un'area metropolitana intesa come "città multipolare" è possibile orientare tali dinamiche verso la creazione di una pluralità di punti di forza dello sviluppo e di luoghi ad elevata qualità ed immagine urbana, tra di loro integrati e in grado di generare effetti sinergici.

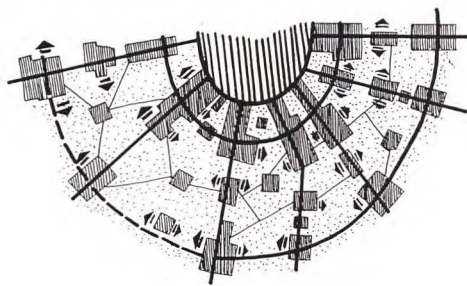
Si tratta di rafforzare la rete dei



La estrategia de tutela y valorización ambiental para un desarrollo compatible. Sistema del verde metropolitano y directivas para un desarrollo agrícola.

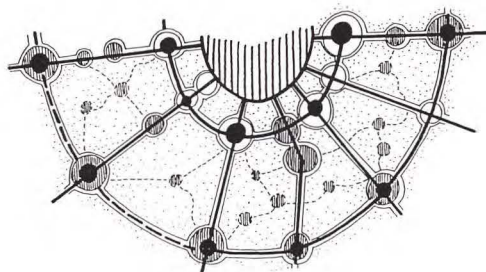


Puntos básicos y proyectos estratégicos para la reorganización policéntrica del espacio urbano y metropolitano.



1. TENDENCIAS DE DESARROLLO EN ACCIÓN CRECIMIENTO URBANO EXPANSIVO

- Conurbaciones radiales y progresivas dilataciones laterales;
- Compromiso ambiental elevado y red urbana sin estructura (territorio ni urbano, ni rural);
- Se propone la masificación del norte en el sur agrícola.



2. DESARROLLO ALTERNATIVO CON CARACTER MULTIPOLAR

- Desarrollo urbano sobre una red multipolar rada.
- Valoración de los caracteres ambientales y morfológicos ordinarios: la llanura agrícola de regadío en contacto directo con la gran ciudad.
- El parque agrícola del sur como conexión de la red multipolar.

No podrá haber una equivalencia entre los puntos de apoyo; su distinta posición jerárquica determinará centralismos mayores o menores, pero todos tendrán que ser activos en la determinación de los nuevos niveles de complejidad del espacio urbano y metropolitano. Una complejidad cuyas reglas de funcionamiento y de gobierno tendrán que basarse cada vez más en relaciones de interdependencia y cooperación.

Las dinámicas de instalación que se están realizando se mueven en una doble dirección: por una parte determinan un empuje selectivo de actividades y funciones de nivel hacia el centro, con efectos no deseados de alteración en la composición social y de congestión de las áreas centrales; por otra, alimentan otros procesos de descentralización espontánea y de crecimiento urbano degenerativo, que tienden a mantener las condiciones de "no ciudad" de mucha parte de la aglomeración metropolitana y a alejar los escasos recursos ambientales disponibles.

En un área metropolitana entendida como "ciudad multipolar" es posible orientar estas dinámicas hacia la creación de una pluralidad de puntos de fuerza del desarrollo y de lugares con elevada calidad e imagen urbana, entre ellos integrados y en condición de generar efectos sinérgicos.

Se trata de reforzar la red de los centros urbanos intermedios, que ya históricamente han jugado un papel de localidades centrales, sustentando proyectos de desarrollo que valoren las identidades y especificaciones locales; de favorecer la inserción de nuevas funciones en el contexto de los barrios y de los tejidos semicentrales y periféricos en condiciones de degradación y de marginación al fin de crear procesos de revitalización; de organizar los nuevos fenómenos de crecimiento urbano alrededor de los lugares y de las funciones que tengan efectos polarizantes.

Subsistemas territoriales y líneas de fuerza del desarrollo

El espacio metropolitano no constituye totalmente un conjunto homogéneo y es justo, teniendo en cuenta la diversidad de los caracteres físico-ambientales, y del distinto papel que los varios contextos urbanos y territoriales han jugado y podrán jugar para conseguir desarrollarse, que el Informe preliminar proponga una lectura de este espacio articulada en cinco grandes sub-sistemas territoriales.

Son los siguientes:

- el área central, que está formada por la capital y por los ayuntamientos de la primera corona, es decir, aquellos ayuntamientos que con la capital tienen relación de más estrecha relación física y funcional;
- el cinturón agrícola del sur, que constituye la franja de contacto de la gran llanura agrícola padana con la aglomeración metropolitana;
- el noreste milanés: el área de la electrónica, que se pone en evidencia por su acentuado dinamismo;
- la Brianza milanese: un lugar de antigua urbanización e industrialización, que hoy presenta todos los caracteres de un área urbana madura;
- el noroeste milanés: otra zona histórica de desarrollo, situada en la aglomeración urbana de

centros urbanos intermedios, que ya históricamente han jugado un papel de localidades centrales, sosteniendo proyectos de desarrollo que valoricen las identidades y especificaciones locales; de favorecer la inserción de nuevas funciones en el contexto de los barrios y de los tejidos semicentrales y periféricos en condiciones de degradación y de emarginación al fin de inescalar procesos de revitalización; de organizar los nuevos fenómenos de crecimiento urbano alrededor de lugares y funciones que tengan efectos polarizantes.

7.2. Sub sistemas territoriales e líneas de fuerza dello sviluppo

Lo spazio metropolitano non costituisce affatto un insieme omogeneo ed è proprio tenendo conto della diversità di caratteri fisico-ambientali e del diverso ruolo che i vari contesti urbani e territoriali hanno svolto e potranno svolgere ai fini dello sviluppo, che il Rapporto Preliminare propone una lettura di tale spazio articolata in cinque grandi sub-sistemi territoriali.

Si tratta dei seguenti:

- L'area centrale, comprendente il capoluogo e i comuni di prima corona, quei comuni, cioè, che con il capoluogo hanno rapporti di più stretta integrazione fisica e funzionale;
- la cintura agricola del sud, che costituisce la fascia di contatto della grande pianura agricola padana con la conurbazione metropolitana;
- il Nord-Est Milanese: l'area dell'elettronica, che si evidenzia per il suo accentuato dinamismo;
- la Brianza Milanese: un ambito di antica urbanizzazione e industrializzazione, che oggi presenta tutti i caratteri propri di un'area urbana matura;
- il Nord-Ovest Milanese: altra zona storica dello sviluppo, imperniata sulla conurbazione di Legnano-Busto-Gallarate e il cui potenziale è costituito da Malpensa 2000 (il nuovo aeroporto intercontinentale in fase di realizzazione).

Se queste costituiscono le diversità e le specificità del sistema metropolitano e, per così dire, le risorse macroterritoriali disponibili, la questione è come far giocare in una visione d'insieme tali risorse.

Il Rapporto, a questo proposito, prospetta l'individuazione di linee di forza, le quali, integrando le storiche direttrici che hanno strutturato l'area metropolitana, permettano di sviluppare quelle relazioni oggi mancanti o insufficienti tra i vari centri e tra i vari sub-sistemi territoriali precedentemente individuati. Permettano cioè di perseguire il massimo "effetto rete" di tutto il sistema.

7.3. Indirizzi per lo schema di piano e progetti strategici

Pur nei limiti propri di un "Preliminare", il Rapporto perviene alla defi-

nizione di un primo "Schema di Piano Territoriale", ponendo l'accento su quei settori e luoghi strategici che si ritiene siano maggiormente in grado, in ragione delle funzioni che andranno ad ospitare, di guidare lo sviluppo economico e urbano dell'area e la sua riorganizzazione nella direzione del policentrismo.

Attraverso lo Schema di Piano (che trova la sua rappresentazione in una tavola in scala 1:100.000) le scelte riguardanti la localizzazione delle grandi funzioni e la valorizzazione delle diverse centralità urbane si confrontano e si integrano con le opzioni fondamentali mirate al riassetto infrastrutturale e al riequilibrio dell'ecosistema metropolitano, cui si è precedentemente accennato.

Quali centralità?

Oltre ovviamente al "nocciolo metropolitano", che costituisce una risorsa eccezionale soprattutto sotto il profilo economico e storico-culturale, il Rapporto le identifica nei centri urbani intermedi e minori inseriti in quelle che sono state definite le "linee di forza" e nei Comuni della prima cintura interessati dal grande tema del recupero e della riqualificazione delle periferie.

All'interno di questo schema emergono i "settori strategici dello sviluppo economico e urbano", cui il Rapporto attribuisce un particolare significato anche dal punto di vista progettuale e operativo.

Tali settori, che per buona parte sono oggetto di una progettualità già in atto (sia pur a diverso grado di maturazione e di consenso) e che comunque necessitano di una rilettura in un quadro globale di pianificazione metropolitana, riguardano:

- ambiti collocati nella prima cintura, a cerniera tra il cuore metropolitano e le varie parti più esterne dell'area, destinati a progetti integrati di ricomposizione urbana e di rivitalizzazione delle periferie (Bovisa, Pero-Rho, Vittoria-Rogoredo-San Donato, Milano-Fiori);

- ambiti localizzati nei nodi più esterni del reticolo metropolitano e che, a differenza dei primi, per i quali è dominante il tema della ristrutturazione urbana, prefigurano interventi di consolidamento-sviluppo insediativo (nodo di Saronno, Gorgonzola-Celeri dell'Adda, sistema Malpensa 2000).

Accanto ai settori strategici vengono poi individuati "altri punti di appoggio dello sviluppo". Si tratta di un'individuazione inevitabilmente parziale, che dovrà essere oggetto di attente verifiche ed integrazioni, soprattutto nel confronto con i Comuni, e che riguarda diverse funzioni urbane: dai centri terziari e di servizio alle imprese, alle sedi universitarie, ai grandi poli per lo sport e lo spettacolo, ai luoghi strategici della cultura.

Legnano-Busto-Gallarate, cuyo centro potencial está constituido por Malpensa 2000 (el nuevo aeropuerto intercontinental en fase de realización).

Si éstas constituyen las diversidades y especialidades del sistema metropolitano y, por así decirlo, de los recursos macroterritoriales disponibles, la cuestión es cómo hacer jugar estos recursos en una visión de conjunto.

El Informe, a este propósito, prevé la individualización de líneas de fuerza, las cuales, integrando las históricas directrices que han estructurado el área metropolitana, permitan el desarrollo de aquellas relaciones hoy ausentes o insuficientes entre los varios centros y entre los sub-sistemas territoriales anteriormente individualizados. Permiten, además, perseguir el máximo "efecto red" de todo el sistema.

Directrices para el esquema del Plan y proyectos estratégicos

Aun dentro de los límites de su carácter "Preliminar", el Informe llega a la definición de un primer "Esquema de Plan Territorial" poniendo el acento sobre aquellos sectores y lugares estratégicos que se consideran más capaces, en base a las funciones que contendrán, de conducir el desarrollo económico y urbano del área y de su organización en la dirección del policentrismo.

A través del esquema del Plan (que tiene su representación en un plano a escala 1:100.000) las opciones concernientes a la localización de las grandes funciones y la valoración de los distintos centros urbanos se comparan y se integran con las opciones fundamentales destinadas a la reordenación infraestructural y al reequilibrio del ecosistema metropolitano, del que antes se ha hablado.

¿Qué centros? Además del "centro metropolitano", que constituye un recurso esencial sobre todo bajo el perfil económico e histórico cultural, el Informe los identifica en los centros urbanos intermedios y menores insertos en aquellas en que han sido definidas las "líneas de fuerza" y en los Ayuntamientos del primer cinturón interesados por el gran tema de la recuperación y de la recalificación de las periferias.

En el interior de este esquema surgen los "sectores estratégicos del desarrollo económico y urbano" a los que el Informe atribuye un significado también desde el punto de vista proyectual y operativo.

Estos sectores, que en gran parte son objeto de proyectos ya en realización (aunque con diferentes grados de maduración y conformidad) y que de todos modos necesitan una revisión en un cuadro total de planificación metropolitana, conciernen a:

- espacios situados en el primer cinturón, uniendo el corazón metropolitano con las partes más externas del área, destinados a proyectos integrados de reestructuración urbana y de revitalización de las periferias (Bovisa, Pero-Rho, Vittoria-Rogoredo-San Donato, Milano-Fiori);

- espacios situados en los nudos más externos de la red metropolitana y que, a diferencia de los primeros, para los que es primordial el tema de la reestructuración urbana, prevén intervenciones de consolidación-desarrollo de las instalaciones (nudo de Saronno, Gorgonzola-Celeri d'Adda, sistema Malpensa 2000).

Junto a los sectores estratégicos se localizan después "otros puntos de apoyo del desarrollo". Se trata de una individualización inevitablemente parcial, que tendrá que ser objeto de atentas verificaciones e integraciones, sobre todo en la confrontación entre Ayuntamientos y que concierne a distintas funciones urbanas: desde los centros terciarios y de servicio a las empresas, a las sedes universitarias, a los grandes centros para el deporte y el espectáculo, y a los lugares estratégicos de la cultura.

Luciano Minotti

*Director del Centro de Estudios
para la Programación Intermunicipal de Milán (P.I.M.)*